الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام

تأليف محمد عبد الرحيم عنبر
المحامي



الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة

في القطاع الحكومي والقطاع العام

منهج شامل للقادة الإداريين

تأليف

محمد عبد الرحيم عنبر

المحامي

الجزء الأول



الهيئة المصرية العامة للكتاب

١٩٧٣

فهـــرس

الموضوع | الصفحة

الجزء الثانى

أجهزة الرقابة على الادارة العامة

تقـديم

الدكتور عثمان خليل عثمان

رئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق ـ جامعة القاهرة

طالعت مؤلف الأستاذ محمد عبد الرحيم عنبر المحامى عن « ضوابط الادارة العـامة فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص ـ دراسـة علمية وقانونية » ولست أخفى أننى بدأت هذه القراءة غير مدرك تماما مدى ما تضمنه هذا المؤلف من تعدد وسعة فى الموضـوعات التى تناولها ، ومن تعمق فى الـكثير منها مما لا يتوقع عادة الا من المتوافرين على التأليف القانونى ؛ غير المشتغلين أصـلا بعمل آخر كمهنة المحاماة الشـاقة التى يمارسها الأستاذ عنبر • ولكننى ما كدت أمضى بسرعة خاطفة خلال الكتاب تدريجيا حتى أخذت موضوعات البحث تشدنى الى الكثير المتزايد من التأمل والتعمق •

فبعد أن عرج المؤلف بايجاز على بعض المقتطفات من الكتاب الكريم والسنة المحمدية وأقوال الخلفاء ؛ وآراء بعض الكتاب الأجانب فى شأن الحـكم والادارة فى الاسـلام (بعنوان : المعتقدات الروحية والجهـاز الادارى) ؛ وبعد أن أردف ذلك بموضوع « تغير وظيفة الدولة » مبينا أسباب هذا التغير وبخاصة منذ الحرب العالمية الأولى ، وعلى وجه أخص فى صورة الاشتراكية البريطانية وفى جمهورية مصر العربية بعـد ذلك بدأ الحديث عن « المرافق العامة التى يجب أن تتولاها الدولة » وذلك من حيث تقسيمها ، وأجهزتها ، ثم من حيث ترتيبها وطرق ادارتها مع ما يتصل بذلك حتما من حديث عن «التأميم» عامة وفى جمهورية مصر العربية خاصـة ثم عن القطاع العـام والمؤسسات والهيئات العـامة ـ وقد أتبع ذلك بدراسة موجزة (وأحيانا غير موجزة) لبعض التطبيقات الأجنبية بهذا الخصوص بعنوان « التأميم والقطاع العام فى الدول الأخرى » ؛ وهى تطبيقات فى الاتحاد السوفيتى ؛ والمجر ؛ ويوجوسلافيا ؛ وبعض دول الكتلة الشرقية الأخرى ثم تطبيقات فى بعض دول الكتلة الغربية

بأوروبا ، وفى الولايات المتحـدة الامريكية وفى مجمـوعة دول أمريكا الجنوبية ومجموعة الدول الآسيوية ٠

من بعد ذلك تحـــدث المؤلف عن « الادارة المحلية » من الناحيتين النظرية والتطبيقية ٠ وفى الجانب التطبيقى تعرض للادارة المحلية فى بعض الدول الأجنبية ثم فى مصر بقدر مناسب من الايجاز ودون التفصيل الذى لا يتسع له مثل هـذا المؤلف الكثير الآفاق العديد الموضـوعات ٠ وبمثل هذا الاسلوب درس بعد ذلك موضوع « هيئة شئون الموظفين » ، نظريا ، ثم تطبيقها فى كل من انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ؛ وبلجيكا ؛ وهولنـدا ؛ وكنـدا ؛ مع ما يتصـل بذلك ويتفرع عنه من اختصاصات ديوان الموظفين المختلفة ، من ضمانات للموظفين ، وضوابط للوظيفة العامة ٠

وقد انتقل المؤلف بعد ذلك ـ مع مزيد من التعمق والتفصيل ـ الى دراسة « فلسفة الادارة » و « الحاجة المتزايدة الى القيادة الادارية » و « التطور العلمى للادارة » و « الميزانية والتخطيط » و « التنظيم » و « التوجيه والرقابة » وهى جميعا موضوعات فى الصميم من مشاكل الادارة العامة ؛ علما وفنا مما لا تخفى فائدته الكبرى للقارىء ، وبخاصة لحداثة العهد عندنا بهذا الجانب من دراسات « الادارة العامة » ٠

أما الجزء الثانى فطابعه قانونى بحت ، تناول فيه المؤلف الموضوعات الدائرة حول محور « الرقابة القضـائية لأعمـال الادارة » وكان طبيعيا ما عمد اليه من البدء بدراسة مبدأ المشروعية ؛ فى ذاته ثم من حيث تطوره التاريخى الذى بلغ حد استقرار مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها (مع استثناءات متطورة نحو الافول فى شأن كل من أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية وأعمال السيادة) ٠ كما بحث المؤلف أسباب هذه الرقابة القضـائية ؛ أهو نظام الادارة القضائية أم القضـاء الموحـد (العادى) أم القضاء المزدوج (المقتضى وجود جهة قضاء ادارى ـ كمجلس الدولة ـ منفصلة عن القضاء العادى) ، وهو النظام الصاعد ذو الحظوة فى تطبيقات العصر الحاضر يوما بعد يوم ولذلك خصه المؤلف بمزيد من التفصيل والايضاح متحدثا عن نظام « مجلس الدولة » فى فرنسا ـ مهد هذا النظام ـ وفى الدول التى أخذت عنها من بينها مصر منذ سنة ١٩٤٦ ٠ ومن هنا استطرد الى دراسة « المسئولية التأديبية » بمختلف أركانها مع الاستشهاد فى شأنها بالعديد من أحكام القضاء الادارى المصرى ٠

ثم انتقـل المؤلف (تحت عنـوان : مشروعية القرارات الادارية)

الى تعريف القرار الادارى والى دراسة أركانه (السبب ، والغاية ، والشكل القانونى ؛ والمحل المشروع ؛ والاختصاص) فجاءت هذه الدراسة مسهبة نسبيا ومسندة بأحكام القضاء • كما فرق بدقة بين السلطة التقديرية لجهة الادارة وبين سلطتها المقيدة ؛ وبين أنواع القرارات الادارية من حيث الآثار ؛ ومن حيث كونها منشئة أو كاشفة ، ثم من حيث مداها (تنظيمية أو فردية) ، وأتبع ذلك ببحث سريان القرارات الادارية فى حق الادارة ، ثم مبدأ عدم رجعية القرارات المذكورة ، ومدى سريانها فى حق الأفراد ، وسلطة الادارة فى سحب القرارات غير المشروعة •

وقد عنى المؤلف بعد ذلك بموضوع « القواعد القانونية الموضوعية فى مسئولية الادارة » متحدثا عن أساس المسئولية ؛ وعن تميز قواعدها القانونية من قواعد المسئولية المدنية فى بعض الدول – ومنها مصر – وبخاصة منذ الأخذ بنظام القضـاء المزدوج ، وقد استتبع هـذا البحث التعرض لنظريتى « الخطأ و الخطر » كأســاس للمسـئولية ؛ والتفرقة المستفيضة بين الخطأ الشخصى للموظف و « الخطأ المصلحى أو المرفقى » مع ما يترتب على هذه التفرقة من آثار قانونية • ثم تحدث عن الضرر كركن ثان للمسئولية وعن علاقة السببية ركنها الثالث • وجعل ختام هذا البحث تطبيقات هذه المسئولية فى جمهورية مصر العربية •

يبين من ذلك مدى الجهد الذى لا شك فى أن الأستاذ المؤلف قد بذله للاحاطة فى بحثه بكل هذه الجوانب لهذا الموضوع الدقيق من ناحيتى « علم الادارة » و « القانون الادارى » ثم للاحاطة – فى هذا الشق الثانى – بالأصول القانونية للرقابة والتطبيقات العلمية لها والاحكام القضائية فى شأنها •

لكل ذلك يسعدنى أن أرحب بهذا الانتاج العلمى القيم وأن أشيد بجهود مؤلفه الفاضل •

د• عثمان خليل عثمان

تقـديـم

الدكتور محمد عبد المنعم خميس

وكيل الوزارة بالجهاز المركزى
للادارة والتنظيم
ورئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة

ان تطور العلوم الادارية فى العصر الحالى يقتضى دون شك ليس فقط التعرف على هذه العلوم بل التعمق فيها توصلا الى مفاهيمها الصحيحة وربطا بينها وبين القانون الادارى والاستفادة من ذلك كله فى التطبيق العملى ٠

ولقد عالج المؤلف هـذه الناحية كما يتضـح من عنوان الـكتاب (ضوابط الادارة العامة ــ دراسة علمية وقانونية) مبتدئا بعرض تاريخى للادارة المصرية فى عهدها القديم مشيرا الى التطورات الحديثة نتيجة لتغير وظيفة الدولة وما استتبعه ذلك من أعباء جديدة تستلزم بالضرورة قيادات ادارية تتجاوب مع التطور العلمى للادارة والأخذ بالأسـاليب الحديثة فى التخطيط، والتنظيم والرقابة ٠

ولست أشك بعد أن اطلعت على هذا الجزء من الكتاب أنه سيكون أداة فعالة فى تبسيط الادارة كعلم لكل راغب فيها مقبل عليها ٠

فاذا انتقلنا الى الجـزء الثانى من الكتاب نجـد أن المؤلف تناول الضوابط القانونية فى الادارة بأسـلوب سهل ممتع مع الاهتمام بوجه خاص بالرقابة القضائية وما يترتب عليها من مسئولية تأديبية ٠ ثم تناول مشروعية القرارات الادارية والقواعد القانونية التى تحكم مسئولية الادارة بصفة عامة ٠

والـكتاب فى مجمـوعه ، وقد تـاول الادارة من الناحية العلمية والقانونية ؛ ربط بينهما ربطا علميا وتطبيقيا ٠ فالادارة والقانون هما فى واقعهما كشقى مقص لا يعمل أحدهما دون الآخر ٠

وانى اذ أقدم للقارىء هذا الكتاب أرجو أن يكون فيه ما يساعده على متابعة التطور الادارى على مر الزمن ٠

د ٠ محمد عبد المنعم خميس
رئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة

مقدمة المؤلف

حينما أصدرت عام ١٩٤٥ كتابا بعنوان « اصلاح ادارة الحكم » لم تكن المطبعة العربية ـ فى ذلك الوقت ـ قد أخرجت شيئا فى هذا الموضوع سوى بعض الأبحاث والتقارير المبعثرة هنا وهناك فى مكاتب كبار الموظفين ٠

أما فى الفترة التى تلت ثورة يوليو عام ١٩٥٢ فقد وضعت عشرات الكتب والأبحاث والتقارير القيمة التى وضعها خبراء مصريون وأجانب ٠

ورغم ذلك فثمة اعتبارات عديدة قد دفعتنى الى اعادة تناول هذا الموضوع :

أولا : حدثت تطورات جذرية فى النظم الادارية فى العالم بأسره ، تغيرت بها نظرة الجهاز الادارى الى المواطنين من الاستعلاء الى الاحترام ٠٠ ومن الطبقية الى اللاطبقية ٠٠ ومن الناحية الشخصية الى الناحية العامة ٠

ثانيا : بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حدث اتجاه قوى فى مصر نحو تنظيم كامل للادارة على أساس ثورى فقامت عدة محاولات ؛ وكونت لجان ؛ وأنشئت معاهد ، واستقدم عدة خبراء لهذا الغرض الكبير ٠

ثالثا : ومن أهم التطورات فى الجهاز الادارى صدور قوانين يوليو سنة ١٩٦١ التى أنشأت قطاعا عاما اشتراكيا ٠ وبذلك أصبح لهذا القطاع وجود فعلى ؛ وكيان ضخم شامخ بجوار القطاع الحكومى ٠

رابعا : وثمة تطور آخر لا يقل عنه أهمية هو أن السلطة المركزية كانت فى الماضى تتسم بالقوة بل بالاستبداد بينما تتسم السلطة اللامركزية المحلية بالضعف بل بالاستخذاء ٠ ولقد تغيرت هذه الحال

بعد صدور قانون الحكم المحلى رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والقوانين المعدلة له ؛ ثم أخيراً القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فأصبحت السلطتان الآن تتنافسان على مراكز القوة !

خامسا : وثمة تطور ثالث هام هو انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، بدلا من ديوان الموظفين؛ على أحدث النظم الادارية ، ونص فى قانون انشائه على اتباع أحدث الوسائل الفنية فى الاصلاح الادارى ·

سادسا : وكان طبيعيا أن تضيف هذه التطورات الكبيرة أعباء جديدة وهائلة على الجهاز الادارى ينبغى عليه أن يكيف نفسه معها ؛ وأن يكون على مستواها كما وكيفا ؛ وأن يواجهها بمنتهى اليقظة والكفاية حتى لا تذهب الجهود الضخمة المبذولة أدراج الرياح ·

سابعا : ومما يزيد فى هذه الأعباء الأمور التالية :

١ ـ ارتفاع نسبة الأمية رغم اهتمام الدولة الشديد بالتعليم والخدمات الاجتماعية ، واقامة المشروعات الصناعية والانتاجية ، وذلك بسبب القوانين واللوائح والأوامر والنواهى والاجراءات الرسمية ، مما يتفق دائما والنظام الاشتراكى الذى يقوم على أكتاف القاعدة العريضة من الشعب المكونة من العمال والفلاحين الذين لاينالون عادة الا نصيبا متواضعا من التعليم والثقافة ·

٢ ـ استمرار انخفاض مستوى معيشة أغلبية السكان رغم المجهودات الجبارة التى تبذلها الحكومة لاعادة توزيع الثروة ؛ وزيادة نسبة وكفاية الخدمات الاجتماعية ، واقامة المشروعات الصناعية والانتاجية ، وذلك بسبب الانفجار السكانى فى الداخل ، والمشاكل والحروب والضغوط السياسية والاقتصادية فى الخارج ·

٣ ـ التفاوت الشديد فى نسبة توزيع السكان · فمعظم السكان يعيشون على رقعة من الأرض تتراوح عرضا بين ١٠ و ٢٠ ميلا من شاطىء النيل · كما أن أكثر من ٦٠٪ يعيشون فى الوجه البحرى ؛ و ٤٠٪ يعيشون فى الوجه القبلى والصحراوات الشاسعة ·

٤ ـ ان رجال التخطيط يؤكدون أن الزيادة التى يحققها الاستهلاك عندنا تفوق حتى الآن الزيادة التى يحققها الانتاج ·

وفى رأى خبراء التخطيط أن أى زيادة فى الاستهلاك لا ينبغى أن

تأكل كل الزيادة فى الدخل لكى تحقق أهداف خطة التنمية · وبمعنى آخر لا بد أن تقل نسبة الاستهلاك عن نسبة زيادة الدخل ·

وترجع زيادة نسبة الاستهلاك حاليا الى عدة عوامل جوهرية منها :

(أ) ان آخر دراسة أجراها حاليا معهد التخطيط القومى على القوة العاملة فى مصر تقول ان نسبة الأفراد الموجودين خارج قوة العمل تصل الى ٣٩ر٤٪ تمثل ربات البيوت والطلبة وأرباب المعاشات والمسجونين وأصحاب العاهات · وذلك بالاضافة الى نسبة أخرى تصل الى ٣٤ر٤٪ خارج القوة البشرية العاملة أيضا سببها هذا الفيض البشرى المتدفق من المواليد · ومعنى ذلك أن هناك ٧٣ر٨٪ عناصر غير منتجة والباقى : وهو ٢٦ر٢ ٪ ، هو وحده الذى يتحمل عبء الانتاج ·

(ب) زيادة الهجرة من الريف الى القاهرة بسبب موجة التصنيع ·

(جـ) صعوبة قياس الاستهلاك أمام هذه العوامل المتأرجحة التى لا تصدق فيهاكافة الاستنتاجات والتنبؤات والأرقام ·

٥ ـ الموقف الدولى المتميز لجمهورية مصر العربية بوصفها مقر الجامعة العربية ، والركيزة الأولى للقومية العربية ، وحاملة لواء الاشتراكية العربية ، ومركز الاشعاع الثورى فى قارة أفريقيا ·

هذا فضلا على أنها تلعب دورا هاما وبارزا فى منظمة الأمم المتحدة ، وأجهزتها المختلفة السياسية وغير السياسية ·

٦ ـ تعدد وتنوع وتضارب أجهزة الرقابة التى زادت على عشرين نوعا ونظاما تختلف كلها كما وكيفا ، ولكنها تتفق فى صنع العراقيل فى وجه كل اصلاح جذرى ·

٧ ـ ان الأجهزة الادارية لا تزال فى دور انتقالى تجريبى لم يتبلور بعد فى صورته النهائية بدليل أننا لا نفتأ نسمع بين حين وآخر عن انشاء لجان ، ومنظمات لتطوير هذا الجهاز الذى يزداد كل يوم تضخما ، وتشعبا وتعقدا ·

ويستهدف هذا الكتاب تقديم خطة شاملة ـ أو على الاصح مشروع خطة شاملة ـ لاعادة تنظيم الأجهزة الادارية ، فى القطاع الحكومى والقطاع العام نأمل أن تسد أكبر قدر مستطاع من الثغرات الكائنة حاليا فى هذا الجهاز ·

ولا يعمد هذا الكتاب الى تقديم كل التفاصيل اللازمة لهذا التنظيم ، بل يكتفى فى الأغلب بتحـــديد الطريق الرئيسى والاشـــارة الى معالمه الأساسية مع القدر الضرورى من التفاصيل الكافية لانارة ذلك الطريق ، وتحديد هذه المعالم ٠

ولقد عملت على ربط الضوابط العلمية بالضوابط القانونية للجهاز الادارى فى القطاع الحكومى والقطاع العـام حتى يتـاح للقادة الاداريين الوقوف على النوعين معا فى وقت واحد لاتصالهما الشديد بعملهم بدرجة واحدة ٠ فقد جاء الوقت الذى يجب فيه عليهم ألا يقفوا معصـوبى الأعين عن شرعية قراراتهم وتصرفاتهم العديدة التى يتخذونها كل يوم ، بل فى كل ساعة ، والتى يتوقف عليها مصير العمل كله ، ومصير القائمين عليه من عمال ومديرين ، وبالتالى تتوقف عليها المصلحة العامة ٠ ولم يعد يكفى أن يكون بجوارهم مستشارون قانونيون أو ادارات قانونية ٠ ذلك أن القائد الادارى اذا لم يكن على قدر من الثقافة القانونية الضرورية قد يرتكب – ولو بحسن نية – أخطر التصرفات غير القانونية وهو يجهل كنهها فلا يلجأ فيها الى الشخصيات القانونية المساعدة له ٠ الأمر الذى قد تتحمل أضراره فيما بعد المصلحة العامة وحدها !

وقبل أن أختم هذه المقدمة أريد أن أضع نصب عينى القارىء دائما أن الجهاز الادارى الاشـــتراكى – فى القطاع الحكومى والقطاع العام – هو خادم الشعب لا سيده ، وأنه لا أمل فى أى اصلاح اقتصادى أو اجتماعى أو سياسى ما لم يرتكز على جهاز ادارى كفء ونشيط ومتطور ٠

ان هناك مجتمعا جديدا يتشكل الآن بقوة وبسرعة وبعمق لعشرات السنوات القادمة ولعدة أجيال مقبلة ٠ وعلينا واجب وطنى وضميرى أكيد هو أن نوجد الأداة الادارية التى تتفق وهذا المجتمع الجديد من حيث المرونة ، والفهم ، والفلســفة ، والأهداف ٠ أداة لا تتسبب فى تأخيره أو تعويق خطاه نحو مستقبل أفضل وأكرم فحسب ، وانما أيضا تساعده وتعينه وتأخذ بيده فى هذه المرحلة التاريخية الهـائلة من التطور التى تعيشها لا مصر وحدها ، بل المنطقة العربية بأسرها ٠

محمد عبد الرحيم عنبر
المحامى

الجزء الأول

الضوابط العلمية للادارة العامة في القطاع الحكومى والقطاع العام

- تغير وظيفة الدولة
- فلسفة الادارة
- التطور العلمى للادارة :
  - أولا ـ الميزانية والتخطيط
  - ثانيا ـ التنظيم
  - ثالثا ـ التوجيه
  - رابعا ـ الوحــــدات المركزية والمحلية للتنظيم
  - خامسا ـ الحـــاجة المتزايدة الى القيادة الادارية
  - سادسا ـ هيئة شئون الموظفين
- التأميم والقطاع العام
- الادارة المحلية

تغيّر وظيفة الدّولة

أولا : اقتصرت وظيفـــة الدولة فى العصـــور الأولى على مرافق البوليس والدفاع والقضاء • وكانت كل مسئولية الحكومة تنحصر فى تهيئة الأمن الداخلى والخـــارجى • ولذلك كانت علاقة الأفراد بالدولة علاقة ســلبية أو ذات طابع ســلبى ، يتمثــل فى حق الأفراد فى ألا يحصل أى اعتداء على حرياتهم الشخصية كحرية العمل ، وحرية التنقل ، وحرية العبـــادة ، وحرية التعبـــير •• أو على حرماتهم الشخصية كحرمة المسكن ، وحرمة العائلة ، وحرمة المساواة أمام القانون •• الخ •

ويؤمن أصحاب المذهب الفردى الرأسمالى ـ وعلى رأسهم آدم سميث ـ بما يلى :

١ ـ بأن الانسان خلق حرا طليقا ويجب أن يعيش حرا طليقا •

٢ ـ وبأنه لا يحق للحكومة اعانة الفقير أو تعليم الجاهل لأن البقاء للأصلح •

٣ ـ وبأن عدم تدخل الحكومة يزيد الانتاج •

ويعتبر (آدم سميث) أول من رسم فى كتابه (ثروة الأمم) صورة لطبيعة التقدم بوجه عام ، وأسباب النمو الاقتصادى فى الدول الرأسمالية بصفة خاصة •

والمشاهد أن الحكومات الأوروبية التي أعقبت الثورة الفرنســية

(١٧٨٩) بوجه عام قد درجت فى بداية تنظيمها على الأخذ بهذا المذهب (١) •

ثانيا : وكان للحرب العالمية الأولى أثر كبير فى تغيير مفهوم وظيفة الدولة بسبب الكساد والتدهور الاقتصادى الذى حدث بعدها وأدى الى البطالة (١٩٢٩ ــ ١٩٣٤) فنادى (كينز) بنهاية مبدأ الحرية التجارية قائلا : « ان أهم ما يجب أن تمارسه الدولة ليست الأعمال التى يقوم بادارتها الأفراد عادة ، بل الأعمال التى تقع خارج حدود طاقتهم والقرارات التى لن يتخذها أحد اذا لم تتخذها الحكومة » •

وبموجب نظرية كينز فى سياسة التوظف أنه اذا كان مجموع ما ينفقه المستهلكون فى عام واحد ٣٠٠ مليون جنيه ، ومجموع ما ينفقه المستثمرون ٢٠٠ مليون جنيه ، ومجموع ما تنفقه الحكومة ١٠٠ مليون جنيه ، فيكون مجموع الأنفاق الكلى ٦٠٠ مليون جنيه • فاذا لم يكن هذا المستوى من الانفاق يحقق التوظيف الكامل تحدث البطالة •

وتختلف هذه البطالة باختلاف مستوى الانفاق الكلى • ولكى تزيد كمية هذا الانفاق الكلى يجب أن يزيد بعض أو كل من العناصر المكونة له :

١ ــ زيادة الانفاق الاستهلاكى •

٢ ــ زيادة الانفاق الاستثمارى •

٣ ــ زيادة الانفاق الحكومى •

والنتيجة المنطقية لذلك أنه يجب على الحكومة أن تتدخل فى الاقتصاد القومى ــ عن طريق التخطيط ــ لكى تؤثر على مستوى الانفاق الكلى بشكل يحقق التوظيف الكامل • وفى هذه الحالة يسمى «الاقتصاد الموجه» •

وقد ساهم كارل ماركس (١٨١٨ ــ ١٨٨٨) فى نظرية التنمية الاقتصادية فى ثلاثة ميادين •

١ ــ التفسير المادى للتاريخ •

٢ ــ تحديد القوى الدافعة للتنمية الرأسماليه •

٣ ــ التخطيط كطريق للتنمية الاقتصادية •

---

(١) الادارة العامة : د• سيد محمود الهوارى • صفحة ٢١ •

وعلى أية حال كان لتصور ماركس للتنمية الاقتصــادية عن طريق التخطيط أكبر الأثر على الوسائل التى اتبعتها الدول الشيوعية كروسـيا والصين الشــعبية ، وكذلك الدول النامية التى لجــأت الى الوسائل الاشـــتراكية كطريق للتقــدم ، والقضــــاء على التخلف الاقتصـــادى والاجتماعى (١) ٠

وكان الدافع المباشر على الانطلاق فى الدول التى يسكنها الجنس البريطانى (بريطانيا ـ الولايات المتحدة ـ كندا) تيكنولوجيــا ٠ وفى هذه الدول لم ينتظر الانطـــلاق بناء رأس المال الجماعي اذ تغلغل النمو التكنولوجى فى الصــناعة والزراعة ، وظهرت قوة سياسية على استعداد لأن تنظر الى تحويل الاقتصاد الى صورة جديدة باعتباره عملا سياسيا من الطراز الأول (٢) ٠

ويقصــد بالتخطيط ـ بالمفهوم الحديث للادارة ـ الوســـائل التى تستخدمها الحكومة للوصول الى أهداف معينة سياسية ، واقتصادية ، واجتماعية على التفصيل المبين فى مواضع أخرى من الكتاب ٠

وأن الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية ، المتقدمة منها والنامية ، تقوم حاليا بالتخطيط ، أى بتدخل الحكومات فى النشاط الاقتصــادى ٠ ولكن التدخل يختلف فى درجته من نظـــام الى آخر ٠ بمعنى أنه اختلاف فى الدرجة وليس فى النوع ٠

ثالثا : وقد أثرت حوادث الحرب العالمية الثانية على هذه الاتجاهات العامة فازداد الشعور بضرورة الحد من المخاطر التى يتحملها الأفراد ، وقبولهم تولى الحكومة الوظائف الجديدة بشكل واسع ، وأصبحت الحكومة (تحت ضغط الانتاج الميكانيكى الضخم من ناحية ، وضغط الاتحـــادات العمالية الكبيرة من ناحية ثانية ، وانتشـــار الأفكار الاشـــتراكية من ناحية ثالثة) أكثر من مجـــرد قاض بين المنتج والمستهلك ، أو بين صاحب العمل والعامل ، اذ تولت بنفســـها مسئولية الضمان الاجتماعى والرفاهية الاجتماعية ، وبالتالى زادت المجالات التى تتدخل فيها ، والأعباء الملقاة على عاتقها ٠

ويجب ألا نغفل ظاهرة ملحوظة ، بعد تلك الحرب العالمية الثانية ،

---

(١) الادارة العامة : د٠ سيد محمود الهوارى ٠ صفحة ٣٦

(٢) التنمية الاقتصادية : د٠ أحمد دويدار ٠ صفحة ٦

وهى جنوح الديمقراطيات الكبرى نحو النظـــام الاشتراكى بدرجة أكبر بكثير مما فعلت بعد الحرب العالمية الأولى · وهذا يعنى أنها توسعت فى الاصلاحات الاجتماعية ، والقوانين العمالية · وهو يعنى أيضا أنها اتجهت الى الأخذ بنوع من الاشتراكية أطلق عليه (الديمقراطية الاشتراكية) ·

وقد بدأت انجلترا ، أعرق الدول الديمقراطية ، السير فى هـــذا الطريق بمشروع بيفردج للتأمين الاجتماعى والصحى العام ·

وبعد انتخابات عام ١٩٥٩ فى آنجلترا ثار جـــدل كبير فى حزب العمال البريطانى حول بلورة عقيدته الاشتراكية المنصوص عليهـــا فى الفقرة الرابعة من دستور الحزب ، وهى (ضمان حصول العاملين باليد أو بالعقل على الثمار الكاملة لجهودهم وعلى أكثر توزيع لهذه الثمار عدالة على قدر الامكان على أساس الملكية المشتركة لوسائل الانتاج والتـوزيع والتبادل ، وأحسن نظام يمكن الوصول اليه من الادارة الشعبية والسيطرة على كل صناعة أو خدمة) ·

وقد أصدر الحزب بالأغلبية الساحقة بيانه العام فى هذا الشـــأن عام ١٩٦٠ متضمنا تفسير هذه المادة بأن « حزب العمال حزب اشتراكى ديمقراطى : مثله الأعلى أخوة الانســـان ، وغايته جعل هذا المثل الأعلى حقيقة فى كل مكان » ·

وقد تضمن هذا البيان أيضا المبادىء الآتية :

١ ـ ان الحزب اذ يعتبر السعى وراء الثروة المادية بذاتها ولذاتهـا شـــيئا فارغا وعقيما فانه ينبذ مذاهب الرأسمالية القائمة على التملك والأنانية ، ويسعى ـ بدلا من ذلك ـ الى خلق مجتمع اشتراكى يقوم على الزمالة والتعاون والخدمة التى يستطيعفيها الجميع المشاركة تماما فى تراثنا الثقافى ·

٢ ـ وهدفه ايجاد مجتمع لا طبقى تستأصـل منه جميع الحواجز الطبقية والقيم الاجتماعية الزائفة ·

٣ ـ ويؤمن بأنه لضمان العمالة الكاملة ، وزيادة الانتاج ، وثبـات الأسعار واستمرار رفع مستويات المعيشة يجب أن يخطط اقتصاد البلاد، وأن تصبح جميع أنواع السلطة لمصلحة المجتمع ككل ·

٤ ـ وهو على اقتناع بأن هـذه الأهداف الاجتماعية والاقتصـــادية لا يمكن أن تتحقق الا عن طريق توسيع نطـاق الملكية المشتركة على نحو

يكفى لكفالة سلطة المجتمع على القوى التى تتحكم فى الاقتصاد · وتتخذ الملكية المشتركة أشكالا منوعة بما فى ذلك الصناعات والشركات التى تملكها الدولة ، والتعاون الانتاجى والاستهلاكى ، وملكية البلديات ، والمشاركة من جانب المال العام فى المؤسسات الخاصة ·

٥ ــ وبوصفه حزبا ديموقراطيا يؤمن بأنه لا وجود لاشتراكية بدون حرية سياسية فانه سيعمل على الوصول الى الحكم والبقاء فيه عن طريق النظم الديمقراطية التى صمم دائما على تقوية وجودها والدفاع عنه ضد جميع التهديدات ·

وقد لعبت بريطانيا ، فى السنوات الســـت التى أعقبت الحرب ، دورا رئيسيا فى انعاش أوروبا اقتصاديا من آثار الحرب ·

يقول هارولد ويلسون ، رئيس وزراء بريطانيا السابق ، فى كتابه (الاشتراكية البريطانية) ·

« كنا مفلسين على حد قول السير ونستون تشرشل عام ١٩٤٥ ، فقد أفرغنا فى المجهود الحربى المشترك ، وبغير ما حد ، ما تجمع لدينا من أصول رأسمالية خلال قرن ونصف قرن من التجارة العالمية · وأصيبت الاستثمارات فيما وراء البحار بخسارة حوالى ١١١٨ مليون جنيه استرلينى من مجموع قدره ٤٠٠٠ مليون جنيه · وفى بعض مناطق الحرب الرئيسية كدسنا ديونا ضخمة بلغت حوالى ٣٠٠٠ مليون جنيه · معنى هذا أنه بينما كان العالم مدينا فى عام ١٩٣٨ لكل رجـــل وامرأة فى بريطانيا بحوالى ٨٠ جنيها استرلينيا أصبح كل واحد منا فى بريطانيا مدينا لبقية العالم عام ١٩٤٥ بحوالى ٢٠ جنيها استرلينيا · وكان قانون الاعارة والتأجير ــ الذى قدمت الولايات المتحدة بمقتضـــاه بلا مقابل جزءا كبيرا من الطعام والمواد الأولية لابقاء بريطانيا على قيد الحيـــاة ــ شرطا ضروريا لكسب الحرب ·· وكانت الصناعات الأساسية كالصلب والكيماويات ــ التى كانت كافية لمواجهة طلبات اقتصـــاد ما قبل الحرب ــ عاجزة تماما عن مواجهة احتياجات بريطانيا بعد الحرب · كذلك فان صـــناعات آخرى كالفحم والقطن ، كانت قد لعبت دورا هاما فى طابع صادراتنا قبل الحرب، انهارت تماما نتيجة للحرب · كما دمرت المصانع ومحطات توليد الكهرباء أو أصيبت بعطب · ودمر أربعة ملايين من ال ١٢ مليون منزل الموجودة فى بريطانيا » ·

ويقـول :

«ومضت حكومة العمال في بريطانيا تؤدى مهمتها فى مواجهة هذه الصعاب الرهيبة ٠ ان بقاء القيود التى فرضت فى وقت الحرب ، ووضـــع نظـــام من الاولويات القاسيه مما يلزم للانعاش الاقتصـــادى وان كان بغيضا لدى الشعب ، واصطناع التقشف ، ومواصلة تطبيق نظـــــام التوزيع بالبطاقات بعد الحرب ــ كل ذلك كان ضروريا اذا شـئنا البقاء والحياة ٠

« وفى عام ١٩٤٧ كان انتاجنا بالمعنى الحقيقى على ما كان عليه عام ١٩٣٨ ٠ وفى العام نفسه زادت صادراتنا عما كانت عليه قبل الحرب ٠ وفى نهايه السنوات الاربعينية كنا نتزعم الحلف الاوروبى فى الانتـــاج والصادرات واستثمار رأس المال ٠ وفى عام ١٩٥١ زاد الانتاج القومى بنســـبة ٢٤٪ وزادت الصادرات بنسبة ١٦٪ بالقيـــاس الى ما قبل الحرب » (١) ٠

ويقول فى موضع آخر :

« يدل تحليل مشكلة بريطانيا الاقتصادية على أن الاختيار النعـــالى للاشتراكية البريطانية المعاصرة يكمن فى قدرتها على أن تعيد لبريطانيـــا الاحســـاس بالغايه والقدرة على تنفيـــذها ٠ ان برامجنا للتعـــليم والعلم والخدمات الاجتماعية تعتمد جميعاً على الديناميكية الاقتصادية ٠ ومن ناحيه أخرى تصـــبح الديناميكية الاقتصـــادية بلا معنى اذا خلت من الغرض الاجتمـــاعى ٠ ان القيود النقديه لا يمكن ان تحل مشـــكلتنا الاجتماعيه والاقتصاديه ، بل لا تستطيع أن تضـــع حدا لانعدام التوازن الاجتماعى الذى ظهر أخيراً فى بريطانيا ، والذى يتضح أنه يهدد الولايات المتحـــدة الأمريكية أيضا ٠ ان حزب العمال يؤمن بالتخطيط الاقتصادى والاجتماعى ويعتمد فى حشد الموارد الانتاجية فى البلاد بطرق ديمقراطية بغية التوسع ٠ **قد يكون هذا لعنة فى نظر الكثيرين بالولايات المتحدة الذين يسوون بين التخطيط والشيوعية ، لكن من حيث اتصال الأمر بالعقيدة فان هــــذا الموضوع لم يصبح موضع جدل فى بريطانيـــا** ٠ ان الأحرار الذين كان يسودهم آدم سميث وريتشارد كوبدن ، وشعارهم حرية العمل ، قلبوا حرية العمل الى تخطيط اقتصادى حكومى مع المشاركة فى الملكية والمشاركة

(١) الاشـــتراكية البريطانية : هارولد ويلسون ٠ ترجمة كتب ســـياسية ٠ صفحة ٢٣

فى الربح كقوة دافعة فى الصناعة · بل ان المحافظين أنفسهم الذين ناضلوا بعنف فى الانتخابين الأخيرين تحت راية (نجـــاح المحافظين) يقـدمون أنفسهم الآن بغيرة وحماسة بوصفهم حزب التخطيط الاقتصادى » (١) ·

ويقول :

« وطوال سنوات الركود فى الخمسينات والســـتينات أكد حزب العمـال مرة أخرى أهمية الحاجة الى التخطيط الاقتصـــادى · وفى مجلس العموم قابلت صفوف المحافظين ، فى فبراير من عام ١٩٦١ ، الاشارات الى التخطيط بالسخرية · وبعد ذلك بخمسة شهور ، وازاء أسوأ أزمة اقتصادية واجهتها بريطانيا منذ الحرب ، أعلن الوزير المحافظ سلوين لويد تحول الحكومة الى التخطيط ، ومضت الحكومة فى انشاء المجلس القومى للتنمية الاقتصادية ، وشـكلت سكرتارية قوية لهذا المجلس من كبـار رجال الصـــناعة ، وكبار زعماء العمال · وأخيرا أوضح المجلس القومى للتنمية الاقتصادية أن الخطط الاشتراكية يمكن أن تنفذ ، وأن دخـــل الحكومة سيزيد بنسبة أكثر من نسبة زيادة الدخل القومى » (٢) ·

ويقول :

« لا نتمسك بالعقيدة فيما يتعلق بشكل التنظيم الصناعى · ففى بعض الحالات ستمنح المؤسسات الخاصـــة تراخيص مقابل أداء أتاوة · وفى حالة أخرى ستكون هناك مشاركة بين الحكومة والمؤسسات الخاصة· وفى حالة ثالثة ستكون الأغلبية للحكومة أو يجرى انشاء مشروعات مملوكة للقطاع العام ١٠٠٪ » ·

ويقـول :

« اننـا نشاهد القانون الاقتصـــادى الجـديد بوضوح فى الولايات المتحدة حيث تتميز كل دورة جديدة فى الانتاج الصناعى بنسبة من البطالة أعلى كثيرا من الدورة السابقة · وهناك احصاءات وضعها زعماء العمـــال الذين يدرسون احتمالات المستقبل ، وأعضاء مجلس الشـيوخ هناك ، تقول انه اذا أريد المحافظة على العمالة الكاملة فعلى الولايات المتحـدة أن تعد أكثر من ٤٠ مليون وظيفة جديدة فى عام ١٩٧٠ » (٣) ·

---

(١) المصدر السابق · صفحة ٣٩

(٢) المصدر السابق · صفحة ٤٠

(٣) المصدر السابق · صفحة ٥٤

ويقـول :

« ان حزب العمال هو أكبر وأهم حزب سياسى كرس جهوده لمبدأ نجاح الاشتراكية الديمقراطية • ومن ثم فعندما انتهت الحـرب العالمية الثانية ، وحررت أوروبا ، ساعد حزب العمال فى اعادة تأسيس الدولية الاشتراكية التى تجمع فيها الآن عدد متزايد من الأحزاب الديمقراطية الاشتراكية من جميع أنحاء العالم • ان الاحزاب الاشتراكية الديمقراطية توجد بينها فلسفة ونظرة مشتركة • وليس هناك عقيدة أو برنامج يجب عليها قبولهما لتكون أعضاء فى الدولية • وفى عام ١٩٦٢ تمت فى أوسلو موافقة الدول الأعضاء على بيان يحدد مبادىء الاشتراكية الديمقراطية كما تطبق على الشئون العالمية فى السنوات الستينية • انهـا ديمقراطية من حيث مقاومتها للاحتكار فى شتى صوره • وهى اشتراكية فى تأكيدهـا أهمية العامل الاقتصادى فى السياسة العالمية وفى اصرارها على الحاجة الى شن حملة متعددة الأطراف على مشكلات الجوع والفقر فى العالم»(١) •

ويقـول :

« ينبغى ألا تكون آفاقنا فى المحادثات التى نتطلع اليها بين الاتحاد السوفيتى والعالم الغربى مقصورة على انجاز اجراءات تهدف الى الأقـلال من التوتر العسكرى برغم أهمية هذا الهدف ، وانما ينبغى أن تشـمل آمال الملايين الجائعة فى أنحاء العالم عن طريق تحويل سباق التسلح الى سباق للتنمية » (٢) •

ويقـول :

« ان الاشـتراكية بالمعنى البريطـانى ـ وهذا أيضا صحيح بالمثل بالنسـبة للمجتمعات الاشتراكية الديمقراطية الناجحة ـ تعنى تعبئـة الاقتصـاد لاقامة مجتمع أكثر عدالة ومساواة • ولا يمكن ضمان ذلك بدون عمالة كاملة • ولو كان (كينز) حيا اليوم لكان القانون الوحيـد الذى يقدمه فوق جميع القوانين الأخرى هو الحقيقة الملحوظة من أن كل ذروة بالدورة الاقتصادية فى الاقتصاد الصناعى تتميز بنسبة أعلى من سابقتها فى البطالة الناجمة عن تكوين النظام الاقتصادى » (٣) •

---

(١) المصدر السابق • صفحة ٨٣

(٢) المصدر السابق • صفحة ١٠٩

(٣) المصدر السابق صفحة ١١٥

ومن النماذج الحديثة عن تغير وظيفة الدولة ما حدث فى جمهورية مصر العربية حيث أصبحت الدولة تضطلع بمهام كبيرة وكثيرة · فقد جاء فى الميثاق القومى :

١ ـ ان التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية ، بطريقة علمية وعملية وانسانية لكى تحقق الخير لمجموع الشعب وتحقق لهم حياة الرفاهية ·

٢ ـ ان الجزء الاكبر من الخطة نتيجة لذلك كله يجب أن يقع على القطاع العام الذى يملكه الشعب بمجموعه » ·

بعد معرفة المرافق العامة التى يجب أن تتولاها الدولة ، على ضوء المفاهيم الحديثة السالف ذكرها حتى تؤدى وظيفتها على أكمل وجه ، يتعين القيام بمرحلتين تكمل احداهما الأخرى :

١ ـ تقسيمها تقسيما نوعيا ·

٢ ـ خلق أجهزة ادارية نشيطة ومرنة ، وذات كفاية عالية (١) ·

تقسيم المرافق العامة تقسيما نوعيا

ان تقسيم المرافق العامة تقسيما نوعيا ، حسب طبيعة أعمالها وارتباط أجزائها ببعض ، هو الاجراء الاساسى الاول الذى يقوم عليه البناء الادارى العام · فالمهندس قبل أن يصمم الرسم الهندسى للمشروع يدرس البيئة ، والمناخ ، والقوة البشرية ، والمواد الأولية اللازمة ، ورأس المال ··· الخ حتى يضمن لمشروعه الازدهار ، ويمنع عنه الانهيار والفشل ·

ويمكن تقسيم الاجهزة الادارية الرئيسية للدولة الى :

١ ـ أجهزة تقرير السياسة العليا (رئيس الدولة والمكاتب الفنية التابعة والمعاونة له)

٢ ـ أجهزة التخطيط (على جميع المستويات)

٣ ـ أجهزة الخدمة المركزية على مستوى الدولة (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ـ ديوان المحاسبات ··· الخ)

٤ ـ أجهزة تنفيذ البرامج (على مستوى الوزارات وفروعها)

(١) سنتناول هذه المرحلة بالتفصيل فى عدة فصول لاحقة ·

٥ ـ الحكم المحلى ٠

٦ ـ أجهزة الرقابة ٠

جاء فى تقرير الخبير الادارى الأمريكى (لوثر جيوليك) فى هـذا الشأن ما يلى :

كيف تستطيع اللجنة المركزية لاصـلاح الأداة الحكومية أن تقرر اختصاص جزء من الجهاز الحكومى بعمـل معين ؟ وكم وزارة أو مصلحة ينبغى أن تتألف منها الحكومة ؟

ويقول ان هناك أربعة أساليب لذلك :

١ ـ الأسـلوب التـاريخى فنفترض أن ما لدينا صحيح على وجه التقريب ٠

٢ ـ الأسلوب الشخصى فتكون الوزارات مثلا بعدد الأفراد الصالحين الذين يمكن أن توكل اليهم ٠

٣ ـ الأسلوب المقارن فتقتبس الأنظمة المتبعة فى البلاد الأخرى ٠

٤ ـ الأسلوب المنطقى وعلى ضوء الخبرات الاقليمية والواقع المحلى ٠

فاذا اتبعت الطريقة الأخيرة ـ وهى أنجح هذه الأساليب جميعا ـ كان على اللجنة أن تتدبر ثلاث نقاط نظرية :

١ ـ كم ينبغى أن يوجد من الوزارات والمصالح ؟

٢ ـ على أى أساس منطقى ينبغى أن يتحدد اختصاص كل وزارة ؟

٣ ـ كيف يتحدد البناء التنظيمى لكل وزارة ؟

وان كل تقسيم أو توزيع للعمل يجب أن ينطوى على مبدأين :

١ ـ مبدأ التخصص ٠

٢ ـ مبدأ تجميـع نواحى الاختصـاص ليكون العمل متناسقا ، وميسورا ، واقتصاديا ، ومرنا ، وكفئا ٠

ويميل مبدا التخصص الى اتبـاع الأساليب التكنولوجية للنـواحى التخصصية من معرفة ، ومهن، ومهارات ٠ واذا أردنا اتباع مبدأ التخصص وحده لأنشأنا مئات المصالح ، ووجدنا عددا لا يحصى من أصحاب الكفايات يعملون لأغراض متضاربة ٠

- أما التنسيق فيتطلب تجميع كل الاخصائيين العاملين فى برنامج عام أو مشكلة عامة ٠

ان أى رئيس دولة لا يستطيع أن يدير عددا ضخما من الأقسام الادارية المستقلة وأن يراقبها ٠ وفى نفس الوقت يجب أن تتوافر لديه المعلومات الكاملة ، وأن يتسع وقته للروية والتفكير الهادىء ليصل الى قرارات سليمة فى كل الامور ٠

ولا شك أن مستوى أداء رؤساء الدول لأعمالهم يتدهور حتما ، مهما كانت قدراتهم وعاداتهم ، اذا زاد عدد الناس الذين يعرضون عليهم الامور التى تتطلب اتخاذ قرارات كبيرة ٠ وان ذلك المستوى يرتفع كلما خفض هذا العدد الى الحد المناسب للطاقة البشرية ٠

يضاف الى ذلك أن الرأى العام يصاب بالحيرة والارتباك ، وتصاب مصالحه بالتعقيد والجمود والضرر ، كلما كثرت أعمال الحكومة وتعدد الرؤساء فيها ٠

لذلك كله نجد أن الاحتياجات الادارية ، والافكار الحديثة تتطلب جميعا ايجاد عدد قليل من التقسيمات ، والوحدات الادارية الكبيرة ، التى تكون لها اختصاصات كثيرة ٠ وتتطلب كذلك أن يستخدم على نطاق واسع المستوى الأوسط بين الوزراء ورئيس الدولة وهو مستوى نواب الرئيس ٠

ويمكن أن يخفف العبء عن الحكومة المركزية بثلاث وسائل :

١ ـ تنظيم أعمال التنمية والبحث العلمى والثقافة على نحو أتم مما هى عليه الآن فى ظل منظمات شبه مستقلة ، وبأقل قدر ممكن من المسئولية الوزارية ٠

٢ ـ كذلك المشروعات الصناعية والتجارية يمكن أن تعطى قدرا كبيرا من المرونة والمسئولية الا فيما يتعلق بمقتضيات السياسة العامة وقدرتها على أن تتلاءم مع مطالب المنافسة والاشتراكية ٠

٣ ـ التوسع الى حد كبير فى نظام الحكم المحلى عن طريق المحافظات بدعمه اداريا وديمقراطيا وماليا ٠ وعلى جميع الوزارات أن تتخفف فورا من جميع الأعباء التى تترتب على هذا التطوير ، وأن تخفض عدد موظفيها بنقلهم الى المحافظات(١) ٠

---

(١) التقرير السالف ذكره صفحة ١٠٥ وما بعدها ٠

طرق ادارة المرافق العامة

ان رقابة الدولة لابد منها دائما عند ادارة المرفق العام . الا أن هذه الرقابة تختلف درجاتها بسبب تنوع المرافق العامة ، وتباين اهميتها .

فالمرافق العامة الاقتصادية تحتاج – بحسب طبيعتها – الى وسائل من الادارة تختلف عن تلك التى تحتاجها المرافق العامة الادارية . ثم ان المرافق العامة الادارية ليست جميعها على مستوى واحد من الأهمية .

وهناك أنواع رئيسية من طرق ادارة المرافق العامة :

اولا – طريقة الاستغلال المباشر La régie direct

اى ان تقوم الادارة بنفسها بادارة المرفق العام مباشرة . فتستخدم لذلك : (١) عمالها (٢) أموالها (٣) مواردها .

وهى تستخدم فى كل ذلك وسائل القانون العام ، وما يخولها اياه هذا القانون من مزايا وسلطات . وهنا يكون القائمون بشئون المرافق موظفين عموميين ، وتتبع فى تمويله قواعد المالية العامة .

وكل ما تبغى اليه هذه الطريقة هو تحقيق الصالح العام . ولهذا لا تهتم الادارة بما قد تحققه من ارباح أو خسائر .

وليست هذه الطريقة قاصرة على المرافق الادارية فحسب ، بل أن بعض المرافق الاقتصادية قد تدار بها مثل هيئة البريد ، وهيئة السكة الحديد ، وهيئة الكهرباء ، وهيئة التلغراف والتليفون ...الخ . ولكن الروتين الحكومى هنا يحد من نشاط القائمين على المرافق الاقتصادية .

ثانيا – طريقة الاستغلال غير المباشر La régie interessée

هو طريقة تعهد فيها السلطة الادارية الى أحد اشخاص القانون الخاص باستغلال المرفق وادارته مقابل عوض تحدده وتضمنه السلطة العامة ، وهو عادة عبارة عن نسبة ثابتة معينة . ولذا تكون أرباح المرفق لصالح السلطة العامة . كما تسأل هى عن خسائره .

وهى طريقة تقترب من طريقة الامتياز . ولكن رقابة الادارة على

الهيئة المديرة في هذه الحالة أقوى من حالة الامتياز اذ تتناول حتى التفصيلات ، وذلك بسبب أن مخاطر المشروع تلقى على عاتق الادارة .

ولهذه الطريقة مزاياها ومساوئها . ضمن مزاياها أنها تجمع بين مزايا نظام الاستغلال المباشر ونظام الامتياز مع استبعاد مساوىء النظامين . ولكن التجربة تمخضت عن فشل هذا النظام لأن الادارة دائما تتدخل بحيث يمكن أن يقال انه يكاد يخضع للروتين الحكومى تماما كالمرافق الادارية سواء بسواء لما للحكومة من سلطان غالب (١) .

ثالثا ــ طريقة الاستغلال المختلط L'economic mixte

يسعى هذا النظام ، الذى يسمى أحيانا بنظام شركات الاقتصاد المختلطة ، الى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الادارية ، وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية ، وبين المصالح الخاصة الفردية وهى ذات طبيعة مالية . وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى .

ويتميز هذا النظام بالآتى :

١ ــ يتخذ شكل شركة مساهمة تخضع لأحكام القانون التجارى فى حدود ما تسمح به أحكام سير المرافق العامة لأن هذه الشركة تضطلع بادارة مرفق عام .

٢ ــ تساهم الادارة فى مالية الشركة بدفع نصيب من رأس المال ، نقدا أو عينا ، لا يتجاوز غالبا النصف حتى لا يقترب من نظام الاستغلال المباشر .

٣ ــ تساهم السلطة العامة أيضا فى ادارة الشركة عن طريق تعيين بعض أعضاء مجلس الادارة . وهؤلاء الأعضاء المعينون لا سلطان للجمعية العمومية للمساهمين عليهم بخلاف الحال فى شركات المساهمة العادية التى تنتخب جمعياتها العمومية كافة أعضاء مجلس الادارة .

وتحقيقا للحكمة التى من أجلها سمح للادارة أن تعين بعض أعضاء مجلس الادارة نجد أن القانون الخاص بتأسيس الشركة يمنح هؤلاء

---

(١) الادارة العامة : د. دولار علي (بالاشتراك) . طبعة أولى . صفحة ٢٩ .

الأعضاء عادة اختصاصات واسعة فيما يتعلق بالشئون المتصلة بالسياسة الاقتصادية والعامة للدولة باعتبار أن الدولة تقوم بدور المدافع عن المصالح العامة فى نشاط الشركة بينما يضيق اختصاص هؤلاء الأعضاء فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع الفنى البحت .

ولكن التجربة لم تحقق الآمال الكبار التى علقت على هذا النظام لأن العمل أثبت أنه من المتعذر على الدولة أن تقوم بدورها فى المحافظة على الصالح العام فى ذات الوقت الذى تسعى فيه الى تحقيق الربح .

ولعل خيبة الأمل فى هذا النظام هى التى مهدت الطريق لازدهار نظام التأميم وتكوين القطاع العام فى كثير من الدول (١) .

---

(١) المصدر السابق . صفحة ٣٢

فلسفة الإدارة

ان الادارة ـ وخاصة فى ظل الاشتراكية وخلال مرحلة الانطلاق العظيم ـ فى حاجة الى البحث عن فلسفة معينة وواضحة :

١ ـ تعبر بها عن نفسها .

٢ ـ تعين خطاها وتوجه قواها نحو الهدف مباشرة وبدون التواء .

٣ ـ تحدد السلوك الوظيفى الأمثل .

٤ ـ تقرر نمط النظام الادارى المناسب ، والمعايير التى تحكمه .

٥ ـ توضح تركيب الجهاز الادارى على مستوى الدولة .

وان الأزمة القائمة اليوم فى مجتمعنا ، والصراع الرهيب الدائر الرحى بين ربوعه ، بين البيروقراطية والمجتمع لهما مظهران لهذا البحث عن فلسفة للادارة لأنهما يرتبطان بقدرة الجهاز الادارى فى الدولة على حل المشاكل المختلفة مثل مشاكل التموين ، ومشاكل التعليم ، ومشاكل العمالة ، ومشاكل النقد الأجنبى ، ومشاكل المواصلات ، ومشاكل الاسكان أكثر مما يعكسان فى المفاهيم العامة للجماهير أن موظفى الدولة من طبقة غير طبقة المواطنين ، ومنفصلة عنهم فى أهدافها :

يقول الدكتور احمد فؤاد شريف :

« لذلك أعتقد أن أزمتنا فى الواقع ، وفى اطار المقارنة بالبيروقراطيات الأخرى ، أزمة صحية فهى أزمة تعكس مظاهر صحة أكثر من أن تكون عاكسة لمظاهر مرض . وهى تعكس صورة ثغرة متسعة بين مستوى الأداء المطلوب من الجهاز الادارى ومستوى الأداء العقلى الذى يتحقق حاليا بفعل الامكانيات المتاحة » (١) .

---

(١) فى مؤتمر القادة الاداريين المنعقد فى دمنهور فى المدة من ١٦ ـ ٢٩ ابريل ١٩٦٥

ويقـول :

« ان اكبر المخاطر أمام الذين يتصدون لمشكلة معقدة متعددة الجوانب هى ان يخلطوا بين التكتيك وبين الاستراتيجية . ففى التفكير العسـكرى مثلا لا يمكن أن نتصور أننا سنصل الى هدف معين دون أن نوضح أولا استراتيجية العمل قبل أن نتحدث عن التكتيك التفصيلى المنفذ لهذه الاستراتيجية . ومن المخاطر التى نرتكبها أيضا فى مواجهة المشـكلة الادارية أن يسـتغرقنا التفكير فى مشـاكل التكتيك قبـل الاستراتيجية » .

ويقول الدكتور لوثر جيوليك الخبير الأمريكى فى الادارة :

« عندما تقتربون من موضوع اعادة تنظيم الادارة الحكومية تهتمون بحاجتكم الى مفهوم عام ، أى الى فلسفة فيما يختص بالتنظيم والعلاقات التى تربط التنظيم البنائى للدولة » (١) .

والبحث عن فلسفة معـاصرة محـددة للادارة والتطوير الادارى يقودنا الى عدد من الفروض .

هل يمكن أن تقوم هذه الفلسفة مثلا على الكفاية ؟

ومن ثم يتعين علينا أن نسلك السـبل العلمية والعملية لتحـديد الكفاية فى الادارة . وهنا قد تجد الحوافز المادية والمعنوية مكانا مناسبا فى اطار هذه الفلسفة ، وتصبح عملية الاختبار (التعيين) والفصل مرنة ودقيقة وسريعة .

ام تقوم على القوة والبطش ؟

وهنا يمكن الاقلال من فرص الحوافز ، وتكون السـيادة لأحكام النظـام والرقابة والمحاسبة ، والاصرار الذى لا يلين على الصالح العام فى كل التصرفات ، فلا نهتم بالعوامل والاعتبارات الانسانية التى تجعـل المنظمات الادارية تتأثر بنزعات الخير والشر ، وبالعوامل والقيم الأخلاقية كما هو الحال فى الاتحاد السوفييتى (٢) .

---

(١) فى مؤتمر القادة الاداريين بدمنهور المنعقد فى المدة من ١٦ - ٢٩ ابريل ١٩٦٥

(٢) نشر عن اعدام موظف روسى اختلس ٢٠٠ الف روبل عن طريق بيع ملابس ذوى العاهات بأحد مراكز التدريب المهنى (الأهرام فى ١٩٦٥/٤/١) .

يقول (١) دكتور لوثر جيوليك ، فى هذا الصدد :

« أداة الحكومة تختلف عن كل الأنماط الأخرى للتنظيمات الادارية فى أنها تتمتع بحق جبر الناس . ولهذا الجبر صوره المتباينة فى الزام الأفراد بالخدمة بالجيش ، وعلى دفع الضرائب ، وعلى اطاعة القوانين . وليس هناك غير الحكومة يتمتع بهذه السلطة . وفى الدول غير المتقدمة يكون استخدام بعض الشركات الكبرى الرأسمالية للعاملين بالقسر والجبر فى مجال الخدمة ، ومعاقبتها للعاملين باستخدام القوة المادية . وبذلك تصبح هذه الشركات حكومات ، وهذا هو أحد الأسباب التى من أجلها ثارت الدنيا ضد شركات القطاع الخاص ، ووضعتهم فى صف الاقطاع . وبدخولكم فى الاشتراكية أصبحت لكم القدرة والسلطة المطلقة فى التحكم واستخدام القوة . فى التصدير والاستيراد مثلا . وفى التجارة وما اليها . وفى عملكم لا تحتاجون الى استخدام القوة الا اذا حدث خروج على القانون » .

أم تقوم على استرضاء الجماهير بالتملق والمداهنة ولو على حساب مصلحة الجماهير التى تنخدع بسهولة بمثل هذه الطرق ؟

ان مجرد الأخذ بهذه الفكرة لا يأخذ وزنه وثقله الا بمدى استعداد الجماهير لممارسة حقها الطبيعى عن وعى واتزان ، وهما الضمان الوحيد ضد الغش والتدليس الذى تقوم به بعض الحكومات الرأسمالية التى تقوم على نظام الأحزاب .

ام تقوم على أساس أن الوزارات ومصالح الحكومة جميعها هى جهات تخطيط ومتابعة وليست جهات تنفيذية ؟

وهذه هى فلسفة الحكومة فى الدولة الاشتراكية الحديثة بعكس الدول الرأسمالية التى تركز فيها الحكومة كل السلطات فى يدها ، ولا تترك للحكم المحلى شيئا يذكر (٢) .

---

(١) د. لوثر جيوليك فى مؤتمر القادة الاداريين سالف الذكر .

(٢) فى مؤتمر القادة الاداريين سالف الذكر .

أم تقوم على أساس اطلاق الطاقة الكامنة فى الناس نحو الانتاج ؟

وهنا يجب أن يسهم كل العاملين فى انجاز الخطة . ويجب ألا ننسى أن كل من ينجز عملا انما يشترك فى قطاع واحد من قطاعات الأعمال . وبهذا يكون من الصعب جدا عليه أن يرى الصورة الكلية للأعمال ولكنه من الأمور الهامة أن يناقش اعداد الخطة حتى يصبح لدى جميع القادة الاجابات على الأسئلة المختلفة .

ولقد قال (١) السيد المهندس محمود يونس ، نائب رئيس الوزراء ورئيس مجلس ادارة هيئة قناة السويس سابقا ، أنه كان يفوض السلطة لرؤساء الأقسام عند اشرافه على هيئة قناة السويس ، وعندما يخطئون بدافع عنهم فلا يعودون لنفس الخطأ مرة ثانية ، وانه عند مروره فى أى منطقة عمل كان يشعر بأن هناك حماسة كبيرة جدا بين العاملين وان النتائج كانت أفضل مما كانت عليه الأحوال سابقا . وانتهى الى القول بأن هذا نوع العمل الجيد الذى يمكن للقائد عمله فى ظل حرية كافية .

أم تقوم هذه الفلسفة على أساس التجربة والخطأ ؟

وللتجربة والخطأ فى المفهوم الادارى معنى يختلف عن معناهما العادى. وذلك للأسباب الآتية :

١ ــ ان الدولة تضم أشخاصا يعيشون كجماعة لا كأفراد بعيدين عن بعض . فهم يعملون كفريق . وهذا وضع يختلف عن وضع الانسان العادى . ويترتب على هذا الاختلاف نتائج هامة منها قد يضحى بمصلحة الفرد فى سبيل مصلحة الجماعة . ومنها الحد من حرية الفرد فى التصرف والامتلاك وفى سائر الحريات الأخرى . وصلت بعض النظم الاستبدادية الى درجة الحد من الحرية الدينية والحريات الشخصية الأساسية بحجة مصلحة المجموع .

٢ ــ ان العاملين فى الدولة يقيمون نشاطهم كله على هذا الأساس نفسه . فالنظم التى ينهجونها هى نظم موضوعية لم توضع لشخص معين بالذات بل لمجموعة من الأشخاص ، أو لكل الأشخاص سواء من كان مواطنا أو مستوطنا .

---

(١) فى مؤتمر القادة الاداريين المنعقد بدمنهور من ١٦ ــ ٢٩ ابريل ١٩٦٥ .

٣ ـ ان الدولة تملك من الامكانيات ما لايتاح للفرد العادى . فلا يقبل منها القيام بالتجارب الاعتباطية أو الأخطاء الساذجة . وتبدو رقابة الرأى العام واضحة فى هذا المجال .

٤ ـ من أخطر الأشياء فى هذا المجال استيراد التجارب والأخطاء من الخارج حيث يختلف الوضع والظروف والناس والبيئة وسائر الأشياء الأخرى .

٥ ـ كما أن بعض الأشخاص ينظرون الى الجهاز الحكومى وكأنه آلة صماء يوضع لها رسم على الورق ثم ينتهى الأمر .

يقول (١) دكتور لوثر جيوليك فى هذا الصدد :

« دعونى أحذركم من استخدام الشخص لكلمة من نوع المعارف فى ميدان آخر . فيجب أن نفتح أعيننا جيدا لمعنى الكلمة ، وهو أمر مخادع . **فالآلات عندما تصمم تكون أجزاؤها ماديات. أما بالنسبة للحكومة فهذه الاجزاء انما هى الناس** . ولقد شرح دكتور (ريدى) وتحدث فى نطاق محاضرته عن أهمية التفاهم وأهمية التنشيط الناتج من الأفراد العاملين فى كافة المستويات . ولقد قال آخرون ان الجهاز الحكومى كالكائن الحى الذى له أعضاء مختلفة . ومع ذلك فهذا تعبير مأخوذ عن ميدان آخر أيضا ، ولا يغطى كل النواحى الخاصة بمشكلات الجهاز الحكومى . ويجب أن تفهموا تنظيم الحكومة بمفهوم الحكومة وادارة الحكومة وليس بتعبير مستعار من نظام معرفة آخر »

أم تقوم على تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث وظائف ادارية كبرى هى الفيصل بينها وبين القطاعات الأخرى :

أولا ـ التخطيط وهو يحدد ما سنفعله .

ثانيا ـ الانجاز وهو العمل الفعلى المحقق للتخطيط .

ثالثا ـ المتابعة والمراجعة لاختيار النتائج والتأكد منها .

وهذا يجعل تركيب الدولة كما يلى :

---

(١) مؤتمر القادة الاداريين سالف الذكر .

أولا ــ الحكومة ٠

ثانيا ــ القطاع العام ٠

ثالثا ــ القطاع الخاص ٠

والاتجاه نحو الاشتراكية الحقيقية يقيم التوازن بين هـذه القطاعات الثلاثة باعتبارها الهيكل الرئيسى والأساسى للدولة ٠ وان اقتطاع جزء من أيها لا يكون بروح التغول على أساس هذا القطاع وانما بروح التعاون واعادة التوازن بين القطاعات الثلاثة ٠ ولا يتحقق استقرار بدون هـذا التعاون والتوازن ٠

لقد قال لينين ان الدولة ستختفى عند التوسع فى الاشتراكية فتغطى كل وسائل الانتاج والتوزيع ٠ ومن قبله قال ماركس بتحول القطاع الخاص الى قطاع عام ٠ وقد أثبتت التجارب خطـأ هـذه الآراء وعانت الدول الاشـتراكية من اختـلال التوازن فعادت الدولة تؤكد وجودها بجانب الأحزاب الشيوعية ٠ وعادت الدول الاشتراكية ، وأولها روسيا الشيوعية، الى الاعتراف بالملكية والقطاع الخاص ٠

ويجب أن يستقر فى مفهومنا أن هناك نوعين للديمقراطية :

أولهما ــ ديمقراطية عامة ، تشمل الناس كلهم وقيمهم الأساسية والعلاقات المختلفة المتشابكة بينهم ٠ وهذه هى الديمقراطية السياسية ٠

وثانيهما ــ الديمقراطية الخاصـة التى تنشأ فى كل فرع متخصص من المعارف الانسانية المختلفة كالمهندسين والمحامين والاداريين والمحاسبين فيمـا يتعلق بمعاييرها الذاتية : ما هو طيب وغير طيب ٠ وهى تشمل أيضا الديمقراطيات المحلية التى تنشأ بين عدد محـدود من الناس ، ولا تمس الا حياتهم اليومية ٠ وتشمل أيضا الديمقراطيات المهنية فى الصناعات المنتشرة فى كل مؤسسة أو شركة أو قطـاع صناعى معين ٠

وهذه هى فلسفة الحكومة فى الدولة الاشتراكية الحديثة لأن الحكومة الرأسمالية تعتمد على السوق وحدها فى حل جميع مشكلاتها ٠ والنتيجة هى أن تحصل الحكومة على قراراتها عن طريق تقديرها للربح فقط وهـو

تقـدير يشـــمل ناحية واحدة فقط ويهمل باقى النواحى المهمة مثل الربح تماما • (١)

أما عندنا فلا نزال نبحث عن فلسفة • ونحن ندور مع هذه الفلسفة ثم نتركها الى غيرها حتى تعبنا من هذا البحث •

ويجب ألا ننظر الى هذه الظاهرة كظاهرة غريبة أو معلقة ، وانما يتعين دراستها وفهمها فى وضعها الصحيح باعتبارها أزمة صحة وليست أزمة مرض (٢) أو فى أطار التحديات القوية التى نواجهها فلم يحدث فى تاريخ مجتمعنا أن كانت أهداف الحكومة أكثر طموحا وشمولا مما هى عليه الآن ، وعلى البيروقراطية أن تمر بالتجربة التى تعيش فيها والتى تجعـل الصياح من حولها مدويا فى بعض الأحيان (٣) •

ان الاهتمام الذى يحيط بالجهاز الحكومى يوحى بأننا مشـغولون فى الوقت الحاضر بالبحث لنا عن فلسفة جديدة للتطوير والاصلاح الادارى • وانه وان كانت هذه الفلسفة لم تتحدد معالمها بوضوح الا أنه يبدو أننـا نسير فى الطريق الذى يوصلنا فى النهاية الى نوع الفلسفة الذى يلائمنا • لذلك يجب الحد من الثورة على النظام الادارى الحالى ، وادراك طبيعة المرحلة التى يعيشها بأعتبارها مرحلة طموح وانتقال وتصعيد • **فقد مرت هـذه المشكلة على جميع البلاد المتقدمة والمتخلفة على السـواء ، وتركت بصماتها عليها واضـحة للعيان • وقلما يذكر الناس الانجازات وهـم يعددون التجارب الفاشلة• تماما كالتاجر المتشائم يحصى خسائره ولا يتذكر أرباحه•** وربما كان الباعث على ذلك لدى بعض الأشخاص الدور الكبير الذى تلعبه الحكومة اليوم والذى لا يقاس عليه الدور المتواضع الضـئيل الذى كانت تقوم به بالأمس • وعلى أى حال فاننا لن نصل الى دكتاتورية الادارة اذا طبقنا الميثاق بأمانة ، فهو الذى أوضح بجلاء « ان سلطة الشعب يجب أن تتأكد باستمرار فوق أجهزة الدولة » •

وفى سبيل البحث عن فلسفة للادارة المصرية قامت الحكومة بالجهود

---

(١) وهذا وهو رأى الدكتور لوثر جيوليك فى المؤتمر المذكور •

(٢) رأى الدكتور أحمد فؤاد شريف فى المحاضرة المشار اليها •

(٣) رأى الدكتور عبد الكريم درويش فى مؤلفه البيروقراطية والاشـتراكية صفحة ٢٥٤ •

الآتية منـــذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التي تعتبر بحق بداية الثورة الادارية الحالية :

١ ـ في نهاية سنة ١٩٥٢ أنشيء مجلس الانتاج · وقد ضـم بين أعضائه الوزراء المختصين بالتنمية الاقتصادية الى جانب فريق من أساتذة الجامعات المتخصصين ورجال الأعمال · وقد قام هذا المجلس بدراسة عدة مشروعات هامة في الزراعة والصناعة والتنمية الاقتصادية · كما قدم عدة توصيات مالية واقتصادية ، وقام بتنفيذها بعد موافقة الحكومة عليها ·

٢ ـ في بداية سنة ١٩٥٤ أنشيء المجلس الدائم للخدمات ليقــوم بدور شقيقه مجلس الانتاج في ميادين الخدمات التعليمية والصـــحية والزراعية والشئون الاجتماعية والثقافية · وقد نهض هذا المجلس بدراسة المشروعات الرئيســـية مع الوزراء المختصين التي وضعت موضع التنفيذ تحت اشرافه بعد موافقة الحكومة عليها ·

وقد ساعد هذان المجلسان على ايجاد نوع من التـكامل والتنسيق كانا مفقودين في النشاط الاداري مما ساعد على ايضـاح الصورة المتكاملة للموقف القومي · وقد كان من نتيجة ذلك ترشيد عملية اتخاذ القرارات وزيادة كفايتها في المستويات العليا في الحكومة (١) ·

٣ ـ حين بدت الحاجة الى تنسيق عملية التخطيط القــومي كونت هيئة استشارية عليا يمكنها تنظيم سياسة التخطيط بالدولة هي المجلس الأعلى للتخطيط والتنسيق (١٩٥٢ ـ ١٩٥٥) برياسة الوزراء · وأنشئت في الوزارات لجان من عشرة أعضاء برياسة الوزير تقوم بوضع خطة لخمس سنوات · وكانت تقارير هذه اللجان التي قدمت في عام ١٩٥٣ أساسا لمعظم ما تم من نشاط تخطيطي لاحق ، وان كانت التجربة لم تصادف نجاحا لضـعف الربط بين منظمـات التخطيط والسلطات العليا بالدولة (٢) ·

٤ ـ وعلى أثر ذلك أنشيء عام ١٩٥٥ مجلس التخطيط القــومي · وقد أنشئت لهذا المجلس سـكرتارية مسئولة عن البحث والدراســـة وادخال المبادىء والقواعد والأسس الأولية للسياســـة الاجتماعية

---

(١) السياسة العامة وتخطيطها في كتاب المنظمة العالمية لحرية الثقافة · د· ابراهيم حلمي عبد الرحمن · صفحة ١٢٨ ·

(٢) البيروقراطية والاشتراكية · د· عبد الكريم درويش صفحة ٢٢٢ ·

والاقتصادية والادارية للدولة • ومن ثم جاءت بعض نصوص دستور ١٩٥٦ مهتمة بالتنمية الاقتصادية عن طريق التخطيط القومي •

٥ ـ وفي عام ١٩٥٧ أنشئت لجنة التخطيط القومية لدراسة مشروعات التنمية مستقلة عن الوزارات التنفيذية • وفي سنة ١٩٦١ تحولت هذه اللجنة الى وزارة التخطيط التي أصبح من اختصاصها دراسة النمو الاقتصادي وتقريره واكتشاف المواد والقوى والعوامل المساعدة في التنمية وما بينها من علاقات ، والتنسيق بين خطط الوزارات والهيئات المختلفة ، واقتراح خطة التنمية في المستقبل وطرق تمويلها ، ومراجعة الخطة الخمسية لأجهزة الدولة ووضعها في شكلها النهائي قبل عرضها على لجنة الخطة ، ومتابعة تنفيذ الخطة وتقييمها والربط بين ميزانية الدولة والخطة ••• الخ •

٦ ـ وفي عام ١٩٦٤ أنشئت لجنة الخطة برياسة رئيس الوزراء وعضوية نواب رئيس الوزراء •

٧ ـ وكان من نتائج هذا الاتجاه التخطيطي للدولة أن وجهت عناية تامة للبيانات والاحصاءات فأنشئت لجنة مركزية للاحصاء لتجميع البيانات والاحصاءات المختلفة ودراستها وتنظيم الاستفادة منها باعتبار أن الاحصاء هو الأساس السليم للتخطيط القومي •

وفي عام ١٩٦٣ ضمت هذه اللجنة الى مصلحة التعبئة العامة والاحصاء التي سميت فيما بعد بالجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء ويتبع رياسة الجمهورية •

٨ ـ في عام ١٩٥٢ أعطى ديوان الموظفين ، الذي أنشيء عام ١٩٥١ مجردا من السلطة الأساسية ، معظم سلطاته المسلوبة • وقد نص في القانون ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ على أن يختص هذا الديوان بالاشراف على تنفيذ التشريعات الخاصة بالموظفين ، والنظر في تحديد الوظائف ودرجاتها والنظر في نظام العمل الحكومي ووضع الاقتراحات التي تكفل سير الأعمال على وجه مرض ••• الخ •

٩ ـ وفي عام ١٩٦٤ حدث تحول هام في مصير ديوان الموظفين اذ صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بانشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة • ومن قبله صدر القانون رقم ٤٦ لسنة

١٩٦٤ الخاص بالمدنيين العاملين فى الدولة (١) . وقد استحدث هذا القانون بعض النصوص المتطورة التى تهدف الى تنظيم أجهزة العمل الادارى ، ورفع الكفاية الانتاجية للعاملين ، وتحقيق تكافؤ الفرص أمامهم بوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب بما يتمشى مع الاتجاهات الاشتراكية .

وكان يتعين بعد ذلك أن يصدر قانون آخر لكى يسير فى محاذاة القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين فى الحكومة فصدر القانون رقم ٣٣٠٩ (٢) لسنة ١٩٦٦ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام الذى نص فى مادته الأولى على « أن يضع مجلس ادارة المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية هيكلا تنظيميا وجداول مقررات وظيفته وكذلك ميزانية سنوية تقديرية للوظائف والأجور وفقا للخطة » (٣) . وتنص مادته الثالثة على أن « يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها فى أحدى فئات الجدول الملحق بالقانون » (٤) . وتنص المادة (١٧ ، ١٨) منه على أن (تنشأ فى كل مؤسسة أو وحدة اقتصادية لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتشكل بقرار من مجلس الادارة من خمسة أعضاء على أن يكون بينهم واحد أو أكثر من أعضاء مجلس الادارة المنتخبين للنظر فى تعيين ونقل وترقيات وعلاوات العاملين لغاية وظائف الفئة الثالثة » (٥) وتنص المادة (٢٩) على أن « يضع مجلس الادارة نظاما للحوافز بما يحقق حسن استخدامها على أساس المعدلات القياسية العادلة للانتاج ومستوى الأداء . كما يجب تنمية وتطوير احساس العاملين بالمشاركة الواضحة المنظمة للوصول بهم الى المستوى المطلوب » (٦) وتنص المادة (٥٤) على أن « يضع مجلس الادارة نظاما

---

(١) الغى وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٢) الغى وحل محله القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

(٣) تقابل المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

(٤) تقابل المادة (٢) من القانون الجديد .

(٥) تقابل المادتين ١١ ، ١٢ من القانون الجديد .

(٦) تقابل المادة (٢٢) من القانون الجديد .

للرقابة والمتابعة وتقييم الأداء وما تحقق من أهداف وفقـا لمعايير محدودة (١) » . وتنص المادة (٥٨) على أنه « لا يجوز توقيع عقوبة على العامل الا بعد التحقيق معـه كتابة وسـماع أقواله وتحقيق دفاعه . ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا (٢)».

١٠ ــ وفى عام ١٩٥٤ أنشىء معهد الادارة العامة بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وقد ساهمت الأمم المتحدة مع الحكومة المصرية فى انشـاء المعهد ، وادارته ، والانفاق عليه .

وتتركز أهداف هذا المعهد فى :

(أ) تنمية الموظفين العموميين فى النواحى الادارية والتنظيمية .

(ب) القيام بالبحوث النظرية والميدانية فى التنظيم والادارة .

(ج) تقديم المشورة بصدد تنظيم الجهاز الحكومى ، وتحسين طرق أدائه .

(د) تبادل المعونات الفنية والادارية مع الدول المتقدمة .

(هـ) تقـديم الخبرة والمشورة للأجهزة الحكومية بالدول العربية وتدريب الدارسين منها فى مجال العلوم الادارية .

وفى أول سبتمبر سنة ١٩٦٣ صـدر القرار الجمهورى رقم ١٢٣٠ لسنة ١٩٦٣ باعادة تنظيم المعهد باعتباره هيئة عامة . كما صدر القرار رقم ٢١١٣ لسنة ١٩٦٣ بسريان أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٢ على المعهد ، وهو القانون الخاص باعادة تنظيم الجامعات .

وقد أنشأت اللائحة العامة للمعهد ، تنفيذا للقرار الأخير ، ثمانية أقسام علمية بالمعهد هى :

١ ــ أصول الادارة العامة .

٢ ــ التنظيم وطرق العمل .

٣ ــ شئون الأفراد .

٤ ــ الادارة الاقتصادية والمادية .

---

(١) تقابل المادة (٧٧) من القانون الجديد .

(٢) تقابل المادة (٤٧) من القانون الجديد .

٥ ــ الحكم المحلى .
٦ ــ الدراسات السلوكية .
٧ ــ التنمية الاجتماعية .
٨ ــ الاحصــــاء .

وقد ساعد هذا المعهد فى ايجاد وعى ادارى عام ، وادراك واسـع لأهمية العلوم والدراسات الادارية بالنسبة للعاملين فى الادارة من جميع المستويات ابتداء من وكلاء الوزارات فنازلا .

١١ــ فى عام ١٩٦١ ، وعلى أثر القوانين الاشتراكية بالتأميم ، صـــدر القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ بانشاء المعهـد القومى للادارة العليا والحاقه برياسة الجمهورية . وقد تضمنت أهدافه

القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم تنمية الادارة ورفع مستواها وتأهيل المديرين،والقيام بالبحوث

فى ميدان الأعمال ، وتقديم الاستشارة والخبرة والخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات للدول العربية .

وقد سار المعهد فى طريقه لتحقيق هذه الأهداف اذ وجه العناية نحو اعداد جيل من الأساتذة والخبراء العرب ممن تخصصوا فى شتى فروع ادارة الأعمال .

١٢ــ فى عام ١٩٦٠ أنشىء معهد التخطيط القومى بالقرار الجمهورى رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ لاعداد جيل متخصص فى الأسـاليب العلمية للتخطيط ، ورفع مستوى الوعى التخطيطى بين المشتغلين فى هذا الميدان ، وتقديم البحوث والدراسات ، وعقد المؤتمرات .. الخ .

١٣ــ عقد المؤتمرات الادارية الدورية للقـادة الاداريين التى يحاضر فيها الاخصائيون العرب فى شتى المجالات الادارية المختلفة . وقد أقيمت عدة مؤتمرات من هذا النوع ، تناولت فيها بالدراسة كل الوسائل والطرق الحديثة للادارة على جميع مستوياتها وفى جميع القطاعات الحكومية والعامة والخاصة ، وتقييم النظم الحالية منها تقييما علميا موضوعيا ميدانيا .

واذا كانت نقطة الانطلاق فى سبيل البحث لنا عن فلسفة ادارية قد بدأت فلا بد أن نصل الى الهدف .

التطور العلمي للإدارة

المفهوم العلمى للادارة :

الادارة هى نشاط ذهنى يتعلق بتنفيذ الأعمال بواسطة أفراد معينين لهذا الغرض ويسمون موظفين (١) .

يقول (فردريك تايلور) الملقب أبو الفكر الادارى « ان الادارة ، أو فن الادارة ، هو المعرفة الصحيحة لما تريد من الرجال أن يقوموا بعمله ، ثم رؤيتك اياهم يعملونه بأحسن الطرق وأرخصها » (٢) .

ويقول فايول : « يقصد بالادارة التنبؤ والتخطيط والتنظيم واصدار الأوامر والتنسيق والرقابة » (٣) .

ويقول شيلدون « انها الوظيفة المتعلقة بتحديد أهداف المشروع ، والتنسيق بين التمويل والانتاج والتوزيع ، وتقرير هيكل التنظيم ، والرقابة النهائية على أعمال مدير التنفيذ » (٤) .

ويقول دافيز « انها تتعلق بتنسيق أعمال المشروع وتنظيمها ، وكذلك تحديد سياسات الأعمال ، والرقابة النهائية على مديرى التنفيذ » (٥) .

---

(١) نقصد بكلمة (موظف) كل من يعمل فى المنظمات الحكومية والقطاع العام من موظفين ومستخدمين وعمال ، دائمين ومؤقتين وغيرهم .

(٢) **Taylor :** Shop Management.

(٣) **Fayol :** industrial and General Management.

(٤) **Sheldon :** The philosophy & Management.

(٥) **Davis :** The Fundamentals of top Management.

ويقول براون « انها مجموع مجهودات جميع أعضاء المنظمة او المشروع فى سبيل الوصول الى أهدافه » (١) .

ويقول جلوفر « انها ذلك العضو المفكر فى الكائن الحى ، والتى تحلل وتصف وتخطط وتثير الرغبة ، وتقوم بالتقويم وتراقب الاستخدام الأمثل للمصادر الطبيعية والقوى البشرية للوصول الى الهدف » (٢) .

ويمكن النظر بصفة عامة الى الادارة على أنها « عملية اتخاذ قرارات تحكم تصرفات الأفراد فى استخدامهم العناصر المادية والبشرية لتحقيق أهداف معينة على أحسن وجه » (٣) .

وعلى هذا فالادارة ـ فى حد ذاتها ـ ليست تنفيذا للأعمال بقدر ما هى اتخاذ قرارات عما يجب أن يتم على يد هؤلاء الموظفين ، وعن وقت اتمامه ، ومراقبة ذلك .

ويمكن تلخيص النشاط الادارى كله فى أربعة أقسام رئيسية :

أولا : التخطيط (تحديد الأهداف ـ رسم السياسات ـ التنبؤ بالمستقبل ـ البرامج الزمنية .. الخ) .

ثانيا : التنظيم (تصميم الهيكل الادارى ـ تنمية الهيئة الادارية)

ثالثا : التوجيه (الارشاد ـ رفع الروح المعنوية)

رابعا : الرقابة (تحديد المعايير ـ قياس النتائج ـ معرفة الانحرافات وأسبابها ـ تلافيها ـ تقدير العقاب المناسب عند اللزوم .. الخ)

وكل ما يتخذ فى هذه الأقسام من أعمال يسمى (قرارات) (٤)

ماهية الادارة :

اذن : هل الادارة علم ؟ هل الادارة قانون ؟ هل الادارة مبدأ ؟

هل الادارة فن ؟ هل الادارة موهبة فطرية ؟ هل الادارة خبرة ؟

---

(١) **Brown** : Organisation of Management.

(٢) **Glover** : Fundamentals of Professional Management.

(٣) الادارة . د. سيد محمود الهوارى . صفحة ٥٧٤ .

(٤) الادارة (الأصول والأسس العلمية) : د. سيد محمود الهوارى طبعة ثالثة صفحة ١٩ .

يعرف البعض العلم - أى علم - بأنه طائفة منظمة من المعرفة فى موضوع معين .

ويرى آخرون انه مجموعة من القوانين ، والمبادىء ، ونتائج التجارب التى تؤكد هذه المبادىء وتلك القوانين .

وليس بين التعريفين تناقض وان كان الأخير أكثر دقة ووضوحا وتفصيلا .

والقانون - فى مفهومنا - مبدأ عام جدا ، ومطلق ، ومجرد . لا يفرق بين انسان وآخر . انه قاعدة تنظيمية ثابتة لا تتأثر بما ترى أو تسمع . ليس لها قلب ولا عقل .

والمبدأ حقيقة أساسية تشرح ظاهرة معينة . وهو ليس بالضرورة مطلقا ولا جامدا ، ولكن يكفى أن يكون مرشدا فى حالة أو حالات معينة .

والفن قريب من العلم والقانون والمبدأ ويتميز عنهما بالعاطفة . بالانفعال . بالتأثر .

والموهبة الفطرية ملكة وقدرة نشأ الانسان عليها ، ولم يكتسبها . قد يمكن صقلها ولكن لا يمكن خلقها .

والخبرة حصيلة تجارب فى موضوع معين أو حالة بذاتها . فقد يكون الانسان خبيرا عالميا فى شىء وجاهلا فى شىء آخر أو فى أشياء أخرى . والتاريخ حافل بطرائف من هذا النوع عن عمالقة الفكر .

وبالنظر الى كل هذه التعريفات نجد أن الادارة تجمع بين الكثير من أصولها . فهى علم ، وقانون ، ومبدأ ، وفن ، وموهبة فطرية ، وخبرة فى وقت واحد . ولذلك أطلق عليها البعض أنها « علم العلوم » .

ذلك لأن الالمام بالأصول والأسس العلمية فى الادارة لا يخلق بالضرورة اداريين ناجحين ، لأن نجاح الاداريين يتوقف على فنهم ومهارتهم وتجاربهم وموهبتهم فى استخدام أصول ومبادىء العلوم الأخرى مثل علم الاقتصاد ، وعلم الاجتماع ، وعلم النفس ، وعلم القانون ، وعلم الأخلاق ، وعلم المنطق ، وعلم اللغة ، وعلم الاحصاء ، وعلم المحاسبة .. الخ (١) .

---

(١) الادارة . د. سيد محمود الهوارى . صفحة ٣٦ .

والادارى كقائد الفرقة الموسيقية قد لا يجيد الضرب على كل الآلات الموسيقية الموجودة فى فرقته ولكنه مسئول عن تنسيق وقيادة وتشجيع أعضائها حتى يؤدوا الألحان المطلوبة أحسن اداء ، أو كرئيس فريق الكرة الذى قد لا يكون أحسن اللاعبين فيه ولكنه مسئول عن لعبه وتمرينه حتى يتفوق على غيره .

تطور الفكر الادارى :

يقال ان أرسطو هو أول من وضع أسس المنطق ، وان آدم سميث هو أول من وضع أسس الفكر الاقتصادى ، وأن فرويد هو أول من بنى علم النفس على أساس الجنس .. ويمكن أن يكون لكل علم أب روحى معين وضع أسسه ، أو نظمه ، أو نماه .

فهل يمكن القول بأن هناك شخصا معينا وضع اللبنة الأولى فى علم الادارة ؟

لقد اختلف الباحثون فاعتقد الكثيرون أن هنرى تاون (١٨٨٠) هو أول من اعترف بانفصال الادارة عن المهارة الفنية . ورأى آخرون أن شارلس بابيج (١٨٣٠) هو أول من بدأ حركة الادارة . وذهب كثيرون الى أن فردريك تايلور (١٩١٠) هو أول من وضع أسس الادارة العلمية ، فى حين أن البعض الآخر يؤكدون أن أفكار هنرى تاون مكملة لأفكار تايلور .

وعلى هذا فان لنا الحق ، أو العذر ، فى أن نستخلص من ذلك أن علم الأدارة ــ كما هو علم العلوم ــ هو من وضع مجموعة علماء وليس ابنا شرعيا لعالم واحد بعينه !

وكذلك فان الدراسات والأفكار الادارية المعاصرة هى ثمرة عقول العديد من القادة ، والرواد ، وأعضاء المؤتمرات واللجان المحلية والدولية على السواء .

أهمية دراسة الادارة

١ ــ الادارة ضرورية لكل جهد جماعى .

٢ ــ الادارة نشاط يختلف عن كل أنواع النشاط الفنى .

٣ ــ الادارة حيوية بالنسبة للتقدم الاقتصادى والسياسى والحضارى .

وقد رأى البعض تقدير نسبة القدرات الادارية الى القدرات الفنية فى مختلف المشروعات كالآتى (١) :

نوع القدرات	مشروع حكومى	مشروع أهلى كبير جدا	مشروع أهلى كبير	مشروع أهلى متوسط	مشروع أهلى صغير
قدرات ادارية	٪٨٥	٪٩٠	٪٧٠	٪٦٠	٪٥٠
قدرات فنية	٪١٥	٪١٠	٪٣٠	٪٤٠	٪٥٠

ويمكن توضيح هذه المسألة بالأسئلة الآتية :

من يقوم بالمشروعات الهائلة فى التقدم الاقتصادى ورفع مستوى المعيشة ؟ هل هم الفنيون ؟ هل هم الأدباء ؟ هل هم الفنانون ؟ هل هم السياسيون ؟ هل هم العسكريون من رجال جيش وشرطة ؟ هل هم الأطباء أو المهندسون أو المحاسبون ؟

لا أحدا من هؤلاء فان الذين يقومون بتلك المشروعات ، كبيرها وصغيرها ، هم الاداريون ومعهم هؤلاء جميعا . وقد يكون الاداريون منهم فيجمعون بين القدرات الادارية والقدرات الفنية الأخرى ، بل هذا هو الأفضل دائما . وانما اذا افترقت هذه القدرات فالغلبة للقدرات الادارية على القدرات الفنية .

ويعزى تخلف الأمم دائما ليس الى نقص رءوس الأموال ، أو الموارد ، أو الأيدى العاملة أو الفنيين أو الزعماء والسياسيين بقدر مايعزى الى نقص الاداريين والقدرات والملكات والخبرة الادارية . فالاداريون الأكفاء يمكنهم أن يعوضوا كل العناصر الأخرى الناقصة ، ولكن مالايمكن تعويضه هو نقصهم هم .

ان الادارى — فى كل مشروع — هو العنصر الديناميكى الذى يبعث الحياة فيه ، وان كفاءته وتصرفاته هما اللتان تحددان بالضبط نجاح أو فشل المشروع .

---

(١) الادارة . المصدر السابق . صفحة ٢٦ .

وحسبنا ان نسوق دليلا على ذلك بالاحصائية الآتية (عام ١٩٦١) :

الدولة	السكان بالمليون	الدخل الأهلى بليون دولار	متوسط دخل الفرد بالدولار
الولايات المتحدة	١٨٥	٥١٥	٢٧٩٠
روسيا	٢١٥	٢١٢	٩٨٦
اليابان	٩٥	٥٩	٦١٣
الشرق الاوسط	١٠٦	٢٩	٢٥٧
الصين	٦٩٤	١١٦	١٦٧
أفريقيا	٢٠٦	٣٤	١٦٤

ان الاهتمام بدراسة الادارة ليس فقط فى أهميتها فى التقدم الاقتصادى والاجتماعى والسياسى بسبب كبر حجم المشروعات وتركيز القوة فى أيدى القادة والمديرين الاداريين ، وانما فى أن فشل هذه المشروعات الكبيرة يحدث أضرارا اقتصادية ، واجتماعية وسياسية لايمكن تلافيها . ولذلك فان المشروعات الكبيرة غالبا ماتصحب معها تجريد الانسان من انسانيته نظرا لأنه يعمل بعقله دون عواطفه ، أو على الاصح يغلب عقله على عواطفه عند اتخاذ أى قرار ادارى . الأمر الذى يجعله أحيانا يصاب بالشقاء ، وبسخط الناس الذين يطمعون فى رغبات شخصية أو مزايا استثنائية على حساب مصلحة المشروع الذى يتولاه .

اننا نؤمن بأن التطوير الادارى عملية سابقة على كل تطوير اقتصادى أو اجتماعى .

الادارة والظروف المحيطة بها

لا يمكن فصل الادارة عن الظروف والبيئة التى تعمل فيها اذ تتكيف الادارة دائما بالعوامل السياسية والاقتصادية والتاريخية والاجتماعية والأخلاقية السائدة . وقد تساعد هذه العوامل وقد تعرقل تطبيق الأسس العلمية للادارة .

فالعوامل السياسية ترتبط بالادارة حين تكون الأحزاب أو الهيئة

الحاكمة من برنامجهـا : كثرة أو قلة تعيين الموظفين ـ اطلاق أو غل يد المديرين ـ انصاف أو غبن الموظفين والعمال ٠٠ الخ ٠

وكذلك **العوامل الاقتصادية** مثل : مستوى الانتاج القومى ـ مستوى الدخل القومى ـ الوعى الادخارى والاستثمارى ٠٠٠ الخ ٠

والعوامل الاجتماعية مثل : الصراع أو المسـالمة بين الطبقات ـ العلاقة بين أصحاب الأعمال والعمال وبين الملاك والفلاحين ـ اطلاق أو تحديد النسل ... الخ .

والعوامل التاريخية مثل : الاستعمار أو الاستقلال ـ العنصرية أو اللاعنصرية فى الماضى ـ وجود وحدة جغرافية أو لغوية أو فكرية ... الخ بين الدولة والدول المجاورة ... الخ .

والعوامل الاخلاقية مثل : حب المغامرة أو حب السلامة ـ الطموح أو فقدانه ـ الغاية تبرر الواسطة ـ تغليب المصلحة العامة أو الخاصة ـ تدخل العوامل الروحانية من عدمه .

ففى فجر القرن الماضى اعتقدت الأمم التى اقتبست الحياة البرلمانية أنها بلغت ذروة الكمال فى نظم الحكم ، فمضت فيها قدما ، وجعلتها قبلة آمالها وغاية جهادها . واذ تم لها ماتريد منها اطمأنت اليها ، وأسلمت جفونها لرقاد طويل تحلم فيه بالحرية ، والاخاء ، والمساواة .

ولكن الصدمات المخيبة للآمال ، والهزات الاجتماعية ، والقلاقل السياسية المتوالية لم تدع الأمم البرلمانية تغرق طويلا فى هـذا الحلم اللذيذ ، ولا أن تتشبث الى الأبد بهذا الخيال الجميل اذ كشف لها القناع عن أكبر حقيقة مرة عرفتها نظم الحكم الانسانى فى العصر الحديث ، وهى أن البرلمان لا يكفل وحده الحرية والاخاء والمساواة !

حقيقة ان البرلمان ، بين نظم الدولة الديمقراطية ، هو بمثابة الرأس من الجسد ، ولكن هل هنـاك رأس يعيش بلا جسد أو فى جسد ميت ؟ وجسد الدولة الديمقراطية ، من هـذه الناحية ، هو أداتهـا الحكومية بلا مراء . يقول الدكتور العربى :

« كلنا يعلم أن انجلترا كانت مهد النظام البرلمانى الحديث ، ومنها انتقل الى فرنسا ، ثم انتشر فى معظم الدول الأوروبية . الا أن فرنسا عندما استوردت هذا النظام أقامته على أساس ادارى سقيم ، صاغته

لها الحكومات الاستبدادية الغابرة ، فكانت النتيجة اللازمة لذلك هى اضطراب نظامها البرلمانى ، وتعاقب الثورات فيها ، وتوالى الدساتير ، واختلال حياتها الدستورية عهداً طويلا ، فقد تعاقب على فرنسا منذ ثورتها الكبرى اثنا عشر دستوراً (١) . وكان هذا أيضا نصيب النظام البرلمانى فى أكثر الدول التى نقلته من فرنسا .

«وقد حار العلماء فى تفسير هذه الظاهرة ، وبعضهم قال انها ترجع الى عدم استعداد الشعوب اللاتينية للحكم البرلمانى بنسبة الشعوب الانجليزية ، ولكنى أرى أن أدناهم الى الصواب العلامة Lowell ، أى ان علة هذه الظاهرة هى تركيز نظام برلمانى صحيح على نظام ادارى مختل . وهذا هو أيضا راى العلامة الألمانى Gneist أول الدعاة من كبار الفقهاء الى درس النظم الادارية ، فقد أوصله بحثه الدقيق فى كافة النظم الانجليزية ، الدستورية والادارية ، الى الاعتقاد باستحالة فهم نظام الحكم البرلمانى فيها دون الاحاطة بنظامها الادارى » (٢) .

وقد كان من جراء هذا الاكتشاف الدستورى الخطير أن توجهت مجاهر العلم صوب نظم الادارة فنشأ «علم الادارة» ، وكان التنظيم العلمى الادارى سواء فى الدول الفتية كاليابان ، وبولونيا ، ورومانيا ، وتشكسلوفاكيا والدول العريقة كانجلترا ، وفرنسا ، وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وبلجيكا ، وبخاصة بعد اذ تبين لها أن جميع الاضطرابات العنيفة التى انتابت الحكم البرلمانى ، ودفعت بعض الأمم الى خنقه واستبدال النظام الدكتاتورى به ، انما كان مرجعها كلها ، لا الى جوهر الديمقراطية ، بل الى فساد الهيئة التنفيذية ، واختلال أساليب الاتصال والتعاون التى بينها وبين الهيئة التشريعية .

وقد اتجه التنظيم الادارى العلمى ، أخيرا ، اتجاها عالميا ، فتضافرت جهود علماء وخبراء الدول المختلفة فى هذا الشأن ، وقامت منشآت ومعاهد دولية لهذا الغرض . وقد كانت نواة هذا الاتجاه العالمى المؤتمر الدولى الأول للعلوم الادارية الذى عقد بمدينة بروكسل عام ١٩١٠ . وقد تألفت على أثر هذا المؤتمر لجنة دولية دائمة لتنظيم مؤتمرات دورية منتظمة برئاسة العلامة Cooreman . وقد كان مقررا أن يعقد

---

(١) كان هذا حتى تاريخ المقال ، أى سنة ١٩٣٤ ، توالت بعده دساتير ١٩٤٦ و ١٩٥٨

(٢) بحث الدكتور محمد عبد الله العربى « اصلاح الاداة الحكومية والادارية فى مصر » المنشور بمجلة القانون والاقتصاد : عدد مايو سنة ١٩٣٤ ــ ص ٥٠٢ .

المؤتمر الثانى فى مدريد ، عاصمة أسبانيا ، عام ١٩١٥ غير أن الحرب العظمى السابقة حالت دون ذلك . وفى سنة ١٩٢٣ عقد المؤتمر الثانى فى بروكسل أيضا . وفى سنة ١٩٢٧ عقد المؤتمر الثالث فى باريس . وعقد المؤتمر الرابع فى مدريد عام ١٩٣٠ ، وعقد المؤتمر الرابع فى فيينا سنة ١٩٣٣ (١) ... الخ .

وكان المؤتمر الرابع قد قرر تحويل اللجنة الدولية ، الآنفة الذكر ، الى معهد دولى للعلوم الادارية ، ونظرا الى المجهودات القيمة والمعاونات المالية الكبيرة التى بذلتها الحكومة البلجيكية فى هذا السبيل تقرر أن يكون مركز هذا المعهد مدينة بروكسل .

وقد أولت عصبة الأمم هذه الناحية نصيبا كبيرا من اهتمامها ، وأوقفت عليها بعض نشاطها . وكذلك هيئة الأمم المتحدة التى حلت محلها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية .

وقد حددت اللجنة الدولية ، فى بدء تكوينها ، المقصود بكلمة «العلوم الادارية» فقالت : «انها مجموع المعلومات التى لها اتصال بتنظيم المصالح العمومية من حيث تكوين هيئاتها ، والأشخاص القائمين بادارتها ، وأساليب الادارة والتنظيم التى تكون أهدى ، من الوجهة العملية ، الى الغايات التى تنشدها هذه المصالح» .

وفى الحقيقة ان العلوم الادارية **Les sciences Administratives** عديدة المصادر ، جمة الموارد ، فهى تحيط بالنواحى الآتية :

(أولا) التفقه فى القوانين بصفة عامة لأن المهمة الرئيسية للأداة الحكومية هى تنفيذ ارادة المشرع ، وبعث الحياة والمرونة الكافية فى النصوص الجامدة التى يضعها حتى تحقق الغاية الأصلية منها . ومن أجل ذلك وجب أن تتشبع بروح القوانين فلاتهمل فى تقصى حكمتها ولاتغالى فى تطبيقها .

(ثانيا) مدى اللوائح التى سنتها الهيئة التنفيذية بما تملكه من سلطة التشريع التكميلى أو التطبيقى لأنها بتوليها هذا النوع من التشريع تمارس اختصاصا عمليا على جانب كبير من الدقة والخطورة .

---

(١) اشتركت مصر رسميا فى هذا المؤتمر ، وقدم مندوباها تقريرا نفيسا عن أبحاثه وقراراته الهامة .

(ثالثا) مجموعة المعارف الفنية العامة المتعلقة بجميع أقسام الأداة الحكومية واختصاصاتها كعلم المالية ، وعلم الاقتصاد ، وعلم الاجتماع ، وعلم الصحة العامة ، والفنون الجميلة الشعبية ، وعلم النفس .

رابعا ــ الظواهر والمبادىء الاجتماعية التى تعين للأداة الحكومية اتجاه سيرها . فالضرورات الاجتماعية التى خلقت هذه الأداة هى أيضا التى تحدد وظيفتها ، وتبين منطقتها . وسبب ذلك أنه مادام انشاؤها انما هو للمصلحة العامة ، والمصلحة العامة وحدها ، فانه يجب دائما أن يربط الاثنين رباط وثيق ، وأن يكون بينهما توازن دقيق .

خامسا ــ كنه العيوب الرئيسية التى تلحق بالأداة الحكومية فتتلف حيويتها ، أو تقضى على انتظامها ، أو تصرفها عن غاياتها ، وكيفية القضاء على هذه العيوب بما يكفل قيامها بوظائفها على أكمل وجه نوعا ، وأقصده نفقة ، وأسرعه زمنا .

سادسا ــ طريقة توزيع الوظيفة الادارية توزيعا منطقيا ومنتجا ، يحافظ على الدورة الحيوية فى جميع شرايين الجسم الاجتماعى وينشطها حتى تسير حياة أفراد الأمة سيرا هادئا طبيعيا ، لاتكلف فيه ، ولا اهمال ، ولا ارهاق .

سابعا ــ فن معاملة المواطنين والمستوطنين ، ومعاونتهم على ممارسة حقوقهم وتأدية واجباتهم دون افراط ولاتفريط ، ودون استخدام العنف معهم أو حتى خدش شعورهم ، ومعرفة مقدار استعداد كل منهم لاطاعة القوانين ، وتقدير عقليته وظروفه ، وما الى ذلك كله .

ثامنا ــ ماهى الشروط الواجب توافرها فيمن تختارهم الدولة للقيام بعبء هذه المهام الخطيرة ؟ وماهى الضمانات التى يحاطون وتحاط أعمالهم بها توصلا للغايات المرجوة من قيادة الأداة الحكومية ؟

ولما كانت المصلحة العامة هى الغاية والأداة الحكومية هى الوسيلة اليها فصفوة القول فى وجوب احاطة العلوم الادارية بهذه النواحى المختلفة جميعها انه الحذر أن يضحى بالغاية على مذبح الوسيلة أو تهلك هذه دون بلوغها .

وعلى أثر تقدم العلوم الادارية ، وعقد أولى المؤتمرات الدولية الخاصة بها ، رفع نقاب الغفلة عن بصائر كثير من الدول ، فاستيقظت

من سباتها العميق ، وتنبهت تنبها قويا حارا الى أن أرقى الدساتير واطيب التشريعات طرا تبقى حبرا على ورق اذا كانت الأداة الحكومية القائمة على تطبيقهــا غير مشربة بروحها ، أو غير قادرة على فهم كنهها ومسايرة أغراضها ، بل قد تنعكس آثارها . فكم من عدل رحيم أعوج فى يد مؤتيه فاستحال ظلما صارخا ، وكم من حق أو واجب انطمست معالمه فصار شرا ونكالا على صاحبه !

وقد كانت الولايات المتحدة أسبق الدول ، فى العصر الحديث ، الى اصلاح «جهازها» الحكومى برمته ، اذ أنشأت لهذا الغرض فى سنة ١٩١٠ ، وبناء على طلب الرئيس **Taft** لجنة سميت « لجنة الاقتصاد والكفاءة **Commission upon economy and efficiency** » . وفى سنة ١٩١٢ طلب الرئيس الموافقة على جعل هذه اللجنــة دائمة ، وقال فى مذكرته التى قدمها بهذا الشأن «ان الاعمال التى تتولاها الحكومة يتسع نطاقها يوما بعد يوم ، والى الآن لم تقم دولة من الدول بتحقيق كامل للوصول الى الوسائل المؤدية الى ضمان انجازها مع الحد الأعلى من السرعة ، والاقتصــاد والاجادة . وانى لمقتنع بأننا لن نصل الا الى نتائج جزئية اذا قمنا فى فترات متقطعة متباعدة بعمل تحقيق عن مساوىء هيئات ادارية معينة . وهذه النتائج مع كونها جزئية فانها لابد أن تكون مؤقتة لعدم امتداد البحث الى مايرتبط بها من أعمال الهيئات الأخرى . وان معضلة الحصول على أداة حكومية صالحة ليست من المسائل التى تعالج دفعة واحدة ، بل هى مستمرة الوجود ، دائمة التجدد (١)» .

ولم تكد تضع الحرب العالمية الأولى أوزارها حتى وجهت انجلترا عنايتها الى هذه الناحية فشكلت سنة ١٩١٩ لجنة من كبــار العلماء ورجال القــانون والادارة ســميت « لجنــة الأداة الحــكومية **«Machinery of government commitee.** » ، وعهد اليها بفحص «الآلة» الحكومية كلها .

كما شكلت لجانا أخرى لبحث « الخدمة المدنية » نخص بالذكر منها «لجنة جلادستون» سنة ١٩١٩ ، ولجنة هوايتلى سنة ١٩١٩ ، ولجنة توملين سنة ١٩٢٩ (٢) .

---

(١) بحث « اصلاح الأداة الحكومية والادارية فى مصر » . المصدر السابق .

(٢) كانت انجلترا أولى الدول فى الاهتمام بالخدمة المدنية خاصة اذ أنها شكلت عام ١٨٥٣ لجنة تريفليان ـ نورث كوت التى كان من نتيجتها صــدور مرسوم =

وقد حذت حذو انجلترا أمم أخرى كثيرة كالدولة البولندية التى شكلت لجانا نموذجية فى السنوات ١٩٢٣ و ١٩٢٥ و ١٩٢٩ لوضع قواعد جديدة لنظامها الادارى . وقد ألحقت اللجنة الأخيرة برياسة مجلس الوزراء .

وفرنسا ، تلك الدولة التى كانت مهددة دائما بتقلبات سياسية عنيفة ، لم تغفل اصلاح بنيانها الادارى ، وقد كان أهم ماتم فيها ، بهذا الصدد ، على يد بوانكاريه سنة ١٩٢٦ . وهاهو علامتها **Henry Chardon** المستشار بمجلس الدولة ، يهيب بمواطنيه قائلا : «ان البرلمان ليس الا نصف الديمقراطية ، بل قد لايكون نصفها الأهم ، اذ أن الديمقراطية تقوم على عضوين رئيسيين أولهما أداة سياسية ، قائمة على الأكثرية العددية ، مشرفة على جميع شئون الدولة العليا ، ومتغيرة بحسب نتائج الانتخاب . وثانيهما أداة ادارية ، قائمة على حسن الاختيار ، ودائمة لضبط النظام ، وتسيير الحياة اليومية ، ومساعدة الأمة على التقدم» .

وهناك فريق من الناس يظنون أن الديمقراطية السياسية يمكن اقامتها فى أى بلد من البلاد عن طريق اصدار دستور ، واقامة برلمان ، وانتخاب رئيس للجمهورية وسلسلة من المجالس المحلية . وهذا رأى موغل فى الخطأ كما أثبتت تجارب نحو مائة دولة خلال القرن الأخير . ولعل الدول التى عنيت بنقل أرقى نماذج الدساتير الديمقراطية بأمانة ودقة هى أقل الدول حظا من الديمقراطية الحقة .

ذلك أن الدستور والانتخاب هما وسيلة وأداة ، بينما الديمقراطية هى أعمق من هذا بكثير . فهى تتصل بالميراث السياسى والحضارى الذى يعتمد على الايمان بقيمة الفرد ، وتعود الشعب على حكم نفسه وضبط أعصابه فى الأزمات ، والأحساس العام القوى بالصالح العام والواجبات التقليدية واقامة نظام اقتصادى واجتماعى يدعم هذه القيم ويحرسها ويجعلها تسرى فى شرايين كل الأجهزة الادارية والشعبية (١) .

ونورد فيما يلى المسائل الرئيسية فى الادارة الحديثة :

= ٢١ مايو سنة ١٨٥٥ بتأليف « لجنة الخدمة المدنية » لاختيار موظفى الحكومة على أساس التفوق فى الاختبارات التى كانت تعقدها ،ومرسوم ٤ يوليو سنة ١٨٧٠ الذى يعتبر الى وقتنا هذا دستور الخدمة المدنية فى بريطانيا . وقد تلت لجنة تريفليان ــ بورت كوت لجان عديدة مماثلة يكمل بعضها بعضا .

(١) تقرير المستر لوثر جيوليك السالف الاشارة اليه .

أولا ـ الميزانية والتخطيط

لقد نشأت هاتات العمليتـان : الميزانية والتخطيط فى عصرين تاريخيين مختلفين .

وقد عرفت الميزانية قبل أن يعرف التخطيط . وكان ذلك استجابة لمقتضـيات الضرورة البحتـة · وألحقت ادارة الميزانيـة بوزارة الخزانة (المالية سابقا) لأنها الوزارة المختصة بشئون المال والحسابات والضرائب ·· وسرعان ما أصبح وزير المال صاحب أقوى نفوذ فى الجهاز التنفيـذى كله لأن الميزانية أصبحت الأداة الكبرى لتقرير السياسة العامة وللرقابة الادارية والمالية فى البلاد .

أما التخطيط القومى فقد ظهر كعملية مستقلة بعـد ظهور نظـام الميزانية بزمن طويل . ولم يكتمل نموها حتى الآن فى معظم الحكومات المتقدمة بما فيها حكومة الولايات المتحدة ، وحكومة بريطانيا (١) .

ولم يعترف بالحاجة الى التخطيط القومى فى جميع الدول الا منذ سنوات الأزمة المالية التى حلت بالعـالم عام ١٩٢٩ رغـم أن التخطيط القومى كان بطبيعة الحال عنصرا هاما خلال الحرب العالمية الأولى ، كما كانت له اهمية قصوى فى حركة اعادة التعمير الضخمة بعـد الحـرب العالمية الثانية فى كل من فرنسا والمانيا .

وثمة عنصر آخر كانت له أهمية فى هـذا الصدد هو التقدم الذى أحرزه علم الاقتصاد وعلم الاحصاء وعلم النفس وعلم الاجتماع . والى العلمين الاولين (الاقتصاد والاحصـاء) يرجع الفضـل فى ابتكار أدوات جديدة للتحليل ، وظهور نظريات جديدة كانت بمثابة الأساس الفـكرى للتخطيط القـومى . وقبل ظهـور تلك الادوات والنظريات كان علماء الاقتصاد يعنون بالأرقام الصماء وحدها دون أى شيء آخر ، وكان رجال السياسة يعنون فقط بالبرامج النظرية التى لاتوجد الا فى خيالهم . أى كانت الهوة واسعة بين الفريقين .

يقول المستر لوثر جيوليك فى تقريره :

«اننا نجـد حتى الآن أن الكثيرين ممن يتحـدثون عن (التخطيط القومى) يعوزهم التقدير الكامل لما تتضمنه هذه العبارة من معـان · فهم يحسبون أن الخطة (كتاب) محشـو بالاحصـائيات والخرائط والقوائم

(١) تقرير لوثر جيوليك · صفحة ٢٩ وما بعدها ·

الطويلة من الآمال والمشروعات التى أعدها أشخاص أذكياء ... لكنهم من الحالمين غير المتمرسين فى الحياة العملية .

« وحقيقة الخطة القومية فى دولة اشتراكية أنها برنامج للعمل رسم على أساس منطقى متفق عليه رسميا ، ويشمل كل الخدمات الاجتماعية، والمشاريع الاقتصادية التى تقوم بها الحكومة والقطاع العام ، ويبين حدود التصرف التى يمارسها أولئك الذين يعملون فى القطاع الخاص على أن يكون هذا البرنامج لمدة معينة (عام أو أكثر) وبحيث يتجه كله الى تحقيق أهداف محددة تتعلق بالدخل القومى ، والمدخرات الفردية ، والاستثمارات ، وتوزيع الدخول ، والصالح العام .

« لهذا كله كانت الخطة أكثر من كتاب ، وأجل من أن تكون تمارين فى الحساب . انهـا ثمرة التفكير الشاق والتحليل الدقيق المعتمد على علاقة السببية الحتمية بين حقائق الحيـاة المعقدة المتداخلة التى يعتمد بعضها على البعض الآخر . انها تحديد الواجبات والمسئوليات . انهـا مقياس الجهود والتضحيات التى بذلت وتبذل ، والتقدم الذى تنشده الأمة) (١) .

ومن حسن حظ مصر أن هذا المفهوم للخطة القومية وارد بشكل محدد فى الميثاق الذى أعلنه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ .

بل ان الميثاق لايقف عند حد الاعتراف بأهمية الخطة ، بل يتجاوز ذلك فيجعل التخطيط أحـد دعائم ثلاث يقوم عليها الحل الاشـتراكى الحتمى ، ويذكر أمورا يجب أن تكون نصب أعين اللجنة المركزية لتنظيم الأداة الحكومية وهى تنفيذ مبدأ التخطيط . وهذه الامور هى :

١ - ان التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيـدة التى تضمن استخدام كل الموارد القومية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية لكى تحقق الخير لمجموع الشعب .

جاء فى الميثاق فى هذا الصدد « ان التخطيط ينبغى أن يكون عملية خلق علمى منظم فهو ليس مجرد عملية حساب الممكن لكنه عملية تحقيق الأمل .

«ومن ثم فان التخطيط فى مجتمعنا مطالب بأن يجد حلا للمعادلة

---

(١) صفحة ٢٩ وما بعدها .

الصعبة التى يكمن فى حلها نجاح العمل الوطنى ماديا وانسانيا» وان الضمان لذلك فى «حسن توزيع الخدمات الاساسية باستمرار ، ورفع مستوى مايقدم منها ، ومد هذه الخدمات الى المناطق التى افترسها الاهمال والعجز نتيجة لطول الحرمان الذى فرضته انانية الطبقات المتحكمة المستعلية على الشعب» .

٢ ـ « وهذه المعادلة الصعبة تتطلب ايجاد تنظيم ذى كفاية عالية ، وقدرة تستطيع تعبئة القوى المنتجة ، ورفع كفايتها ماديا وفكريا ، وربطها بعملية الانتاج • وهذا التنظيم لابد أن يعتمد على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ» .

٣ ـ «ان الجزء الأكبر من الخطة نتيجة لذلك كله يجب أن تقع على القطاع العام الذى يملكه الشعب بمجموعه . ومع ذلك فالقطاع الخاص له دور فعال فى خطة التنمية» .

٤ ـ «ان العمل الوطنى على أساس الخطة لابد أن يكون محددا أمام اجهزة الانتاج على جميع مستوياتها» .

٥ ـ «ان مسئولية كل فرد فى هذا العمل يجب أن تكون واضحة امامه حتى يستطيع أن يعرف فى أى وقت من الاوقات مكانه فى العمل الوطنى» .

٦ ـ «ان ذلك يقتضى ربط الانتاج كما ونوعا بحدود زمنية تلتزم بها القوى المنتجة» .

«والأمر كذلك فى برامج الخدمات» .

ولقد انقلب الوضع فى ظل النظام الاشتراكى بالنسبة للميزانية والخطة .

فبعد أن كانت الخطة فى النظام الرأسمالى تخضع للميزانية أصبحت الميزانية فى النظام الاشتراكى هى التى تخضع للخطة .

ففى النظام الرأسمالى ، تعتبر الميزانية هى الأداة الرئيسية للتخطيط الحكومى ، وتحديد البرامج ، وتفويض السلطة ، والتوجيه ، والتنسيق ، والرقابة ، والتفتيش .

كذلك فان الميزانية وارتباطاتها كانت تعتبر من الوسائل الرئيسية

التى تمكن السلطة التشريعية من رقابة السلطة التنفيذية ، وتضع أسسا لتحديد المسئولية وتقرير السياسات العامة .

وفضلا على ذلك فان الميزانية ، والتوصيات الواردة بها كانت لاتحدد عمل الأجهزة التنفيذية فحسب ، بل كانت تحدد السياسة الضريبية وسياسة الاستثمارات الحكومية ، ومعدلات التعريفة الجمركية وسياسة الحكومة فيما يتعلق بالعجز والتضخم .

أما فى النظام الاشتراكى فيتغير الموقف تغيرا جذريا حاسما بمجرد أن تتجه الدولة على نطاق واسع الى تملك وادارة جزء كبير من الاقتصاد القومى . وعندئذ لاتصير الميزانية هى الأداة الحكومية الرئيسية للتخطيط الشامل بل تنتقل هذه الوظيفة الخطيرة الى جهاز التخطيط وخططه الطويلة والقصيرة الأجل .

وثمة عنصر فى هذا التغيير له دلالة كبرى . ففى الدول الرأسمالية، على مايسودها من نظام الاقتصاد الحر ، ان ميزانية الدولة تشمل التأثير المباشر للدولة على الاقتصاد . أما فى الدول الاشتراكية ، حيث الاقتصاد الموجه ، فلايكون للميزانية هذا التأثير وانما هو للخطة . وهكذا يتأكد أن الخطة ــ لا الميزانية ــ هى الأداة الهامة لرسم سياسة الدولة من الناحيتين : الاقتصادية والاجتماعية .

وهذا التغير فى الوضع والوظيفة يتطلب اجراء تغييرات مشابهة فى الجهاز الادارى :

الاول ــ يجب ان تخضع ادارة الميزانية للسياسة المبينة فى الخطة .

الثانى ــ يجب أن تصبح ادارة الميزانية اداة رقابة وتنسيق تولى أعظم اهتمامها للكفاية والاقتصاد داخل نطاق السياسة العامة المبينة فى الخطة .

الثالث ــ يجب أن تستحدث اداة التخطيط اساليب فنية جديدة للأوامر والتكليفات والرقابة . فلايكفى أن يقرأ رئيس احدى الوحدات أو الهيئات الخطة القومية المنشورة ، بل لابد أن يعرف تماما ماتعنيه الخطة خاصا بالجهة التى يتولى ادارتها فيعرف مسئولياته ، والموارد الموضوعة تحت تصرفه ، ومقدار الانتاج المتوقع منه ، والزمن الذى يحاسب عليه من ضميره أولا ثم من رؤسائه ومن المجتمع باسره بعد ذلك .

الرابع ـ لاتكون أحكام الخطة مجرد أساس للميزانية والرقابة على المصروفات فحسب بل تكون أيضـــا أساسا للرقابة على كل الأعمـــال الحـــكومية .

وجاء بتقرير المستر لوثر جيوليك ـ على ضوء ماسلف من المفاهيم والمبادىء التى تضمنها الميثاق وقررها علماء الادارة ـ ان النظام الحالى للخطة فى مصر بعيد عن الصلاحية اذ يبدو أنه مصاب بخمســـة عيوب أساسية هى :

أولها ـ ان الخطة القومية لم تصبح حتى الآن جـزءا من البنـــاء العضوى للحكومة والادارة ، فقد ظل التخطيط الى وقت قريب جـدا يعتبر حلية ليس لوجودها وظيفة حقة . ولقد آن الأوان لتغلغل فلسفة الخطة واجراءاتها فى شرايين الأجهزة الحكومية لتجـرى فيها مجـرى الدماء .

الثانى ـ ان هذا المفهوم الجديد من شـــأنه أن يغير وظيفة القيادة العليا ومسئولياتها من وجوه كثيرة منها :

(أ) يجب الاعتراف منذ الآن بأن اعداد الخطة هو أهم عمل للقيادة العليا فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(ب) يجب توسيع نطاق الشورى بحيث تصـير جـزءا من البناء الحكومى على نحو واقعى تفهمه كل المستويات الادارية .

(جـ) بعد اقرار الخطة تلتزم بهـا القيادة العليا وتطلب من جميع الجهات الأخرى أن تحذو حذوها مالم يقتض أمر ضرورى تعديلها .

الثالث ـ ان التخطيط الآن عملية مركزية بحتة تجـرى فى بـرج عاجى ، ولكن يجب على التخطيط مستقبلا أن يستفيد بخير ماتجود به كل العقول فى داخل الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص .

الرابع ـ قليل من الموظفين والمثقفين يعرفون معنى الخطة ويهتمون بأحكامها . ولهذا يجب أن تفسر الخطة وتشرح لجميع العاملين فى الحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص ، وللجمهور عموما بطريقة ملموسة يسيرة الفهم حتى يتعاون الشعب كله فى تنفيذها كجيش واحد زاحف فى خط القتال .

الخامس — لم يوضع حتى الآن نظام لترجمة الخطة الى أوامر تحدد مسئولية الهيئات المنفذة لها (١) .

والعجيب أن لدى مصر — كما يقول التقرير — جهازا ونظاما للتخطيط من الطراز الأول . فالرئيس نفسه على قمة هذا الجهاز والنظام . ويوجد وزير للتخطيط تعاونه هيئة فنية ذات كفاية عالية ولجنة للتخطيط القومي على مستوى الوزراء . وفى كل وزارة قسم للتخطيط . ولزيادة كفاية العاملين بهذه الأقسام أنشىء معهد التخطيط القومي . وفى هذا المعهد هيئة فنية متفرغة ، ومحاضرون متفرغون ، كما يعمل فيه بعض افذاذ الخبراء العالميين بصفة مستشارين . وعلى الصعيد المحلى صار لكثير من المحافظات الآن وحدات تخطيط . والشركات والمؤسسات الكبرى لها عادة مثل هذه الوحدات .

ان السبب الرئيسى للحالة المؤسفة الراهنة — كما جاء بالتقرير — لايرجع الى جهاز التخطيط ذاته بل الى النظام الادارى والاجراءات والعادات الادارية ، والى انعدام القوة والفلسفة الدافعة لهذا النظام (٢).

وقد أوضح التقرير بجلاء وحزم الأمور الآتية كعلاج حتمى :

١ — يجب ألا تتبع أعمال التخطيط أو هيئة التخطيط جهة غير القيادة العليا . فالتخطيط يجب ان يظل فى قمة السلطة المركزية .

٢ — يجب الاعتراف بأن التخطيط هو نقطة التقاء السياسة بالاقتصاد بالخدمات الاجتماعية بالادارة الحكومية بمؤسسات القطاع العام والخاص من صناعية وتجارية .

٣ — يجب على القيادة السياسية ألا تترك الباب مفتوحا للالاعيب التى يرتكبها الصغار باسم السياسة ، أو للاعتبارات الشخصية التى تتسلل من الباب الخلفى . ويجب أن يكون فى البناء التنظيمى وفى القوانين واللوائح مايحول دون ذلك ، ويوضح حدود المسئولية السياسية .

٤ — بذل اقصى الجهود لحقن كبار المسئولين ومعاونيهم والجمهور كله بمصل التخطيط بحيث يجرى فى دمائهم .

٥ — ينبغى ترجمة قرارات الخطة الى أوامر تنفيذية واضحة ،

---

(١) صفحة ٣٣ .

(٢) صفحة ٣٦ .

ســــهلة التنفيذ تكون لهــا صفة الالزام بالاسترشاد بمــا فعلته روسيا والسويد ويوغسلافيا فى هذا السبيل (١) .

والآن يجب أن نعرف بالضبط : ماهو التخطيط ؟

التخطيط عنصر أساسى من عناصر الادارة . وله أولوية على جميع العناصر الأخرى ، اذ لايمكن تنفيذ أعمال على خير وجه دون تخطيط لها.

فالتخطيط مرحلة التفكير التى تسبق تنفيذ أى عمل ، والتى تنتهى باتخاذ القرارات المتعلقة :

١ ــ بما يجب عمله .

٢ ــ وكيف يتم ؟

٣ ــ ومتى يتم ؟

فالتخطيط بهذا المفهوم العلمى هو سلسلة من القرارات التى تتعلق بالمستقبل على ضوء الماضى والحاضر .

«يقول فايول : «ان التخطيط يشــمل التنبؤ بمــا ســيكون عليــه المستقبل مع الاستعداد له » (٢) .

ويمكن تقسيم التخطيط الى العناصر الخمسة التالية :

اولا ــ تحديد الاهداف المطلوب الوصول اليها

لايمكن تصور أى جهد جماعى منتج بدون أهداف . فالأهداف هى نقطة الانطلاق لأنها تحدد الاتجاه العام ، والا كان الجهد ضائعا .

والأهداف تتعلق بالأمكانيات الموجــودة حاليــا ، والآمال المراد تحقيقها فى المســـتقبل . وهــذه الآمال ليست رغبات اعتباطية وانمـــا مدروسة « دراسة علمية لا أثر للعواطف فيها » .

والأهداف اما ن تكون لأمد طويل (من ٥ ــ ٥٠ ســـــنة) أو لأمد متوسط (من ٢ ــ ٥) أو لأمد قصير (من ١ ــ ٢) .

وتكون الأهداف :

١ ــ على مستوى المشروع كله ، وتسمى اهدافا عليا .

---

(١) صفحة ٣٨ .

(٢) Fayol : Industrial and General Management, p. 43.

٢ ـ على مستوى جزء معين أو أجزاء معينة من المشروع وتسمى أهدافا فرعية .

وفوائد تحديد الأهداف :

١ ـ تحديد الاتجاه العام للمجهودات الجماعية .

٢ ـ تسهيل التنسيق بين مجهودات الأفراد حتى يتحقق التعاون الكامل .

٣ ـ وضع خطة متكاملة متناسقة .

٤ ـ وضع مقياس للرقابة .

٥ ـ تعتبر الأهداف بمثابة دافع لكل فرد فى المجموعة للقيام بعمله ، ولربطه بعمل الآخرين .

ويشترط فى الأهداف :

١ ـ أن تكون واضحة وصريحة ومفهومة لدى جميع أفراد الهيئة المشرفة على التخطيط .

٢ ـ أن تكون عملية وممكن الوصول اليها لا مجرد أحلام على الورق او فى الأذهان .

٣ ـ ان تكون مرتبطة ـ بقدر الامكان ـ بالأهداف الشخصية للأفراد القائمين بالجهد الجماعى .

٤ ـ ألا تتعارض مع القيم الأخلاقية والقومية والقانونية السائدة .

٥ ـ ألا تتركز على أهداف مادية بحتة ، وتنكر الأهداف الاجتماعية .

٦ ـ ألا تكون متعارضة اذ لا تتفق فى كثير من الأحيان مصلحة المنتجين والمستهلكين ، والعمال وأصحاب الأعمال ، والأهداف المادية والأهداف الاجتماعية .. الخ .

وغالبا ما تتعارض الأهداف القصيرة الأجل مع الأهداف طويلة الأجل .

وغير ذلك من أنواع التعارض .

ومهمة القائمين بالتخطيط هى تحقيق التوازن بين هذه الاتجاهات المتعارضة .

ثانيا ــ السياسات

السياسات هى الوسائل التى تتبع للوصول الى الأهداف .

يقول دافيز :

« ان السياسة هى تعبير ــ صريح أو ضمنى ــ عن تلك المجموعة من المبادىء والقواعد التى وضعت كتوجيه وضبط للفكر والعمل التنظيمى» (١) .

ويقول كونتز :

« ان السياسة عبارة عن مفاهيم أو جمل عامة ترشد وتقيد تفكير المرءوسين فى المشروع » (٢) .

ويقول كيلى :

«السياسة مجموعة من القواعد الموضوعة على مستوى عال من السلطة لتوجه القرارات التى تتخذ على مستوى أقل» (٣) .

وفوائد السياسات :

١ ــ تخلص الرؤساء من اتخاذ قرارات جديدة فى المشاكل المتشابهة .

٢ ــ تجيب على أسئلة المرءوسين دون ارهاق الرؤساء بالأسئلة .

٣ ــ تقلل من الشك والتردد .

٤ ــ تحقق التنسيق بين نشاطات مختلف الأفراد المطلوب لتحقيق الأهداف .

٥ ــ تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة .

ثالثا ــ الاجراءات

رأينا أن السياسات ترشد الرؤساء والمروءسين فى تنفيذهم للأعمال فهى تحدد لهم مايجب أو ما لا يجوز عمله ، ولكنها لاتذكر الخطوات

---

(١) Davis : Fundamentals of Top Management, p. 6.

(٢) Koontz : Principles of Management, p. 433.

(٣) Kelly and Lazer : Managerial Marketting, p. 375.

التفصيلية للطريقة التى يتم بها التنفيذ . وهذا ماتقوم به الأجراءات .
يقول ألدرسون :

«الاجراءات هى طريقة مرسومة سلفا عن كيفية تنفيذ الأعمال» (١)٠
ويقول دافيز :

« الاجراءات هى العلاقة بين وظائف متكاملة تقررت كأساس لتنفيذ مشروع معين» (٢) .

وهو يشرح الوظائف المتكاملة بأنهـا التى يجب أن تؤدى فى وقت واحد أو فى حلقات متتابعة فى شكل محدد ، والتى من شأنها أن تسهل الحصول تدريجيا على أهداف المشروع .

ويقول كونتز :

«الاجراءات تشمل مجموعة مختارة من خطوات العمل التى تطبق فى الأعمال المستقبلة ٠ انها تفصل بشكل محدد الطريقة التى يتم بها تنفيذ أى نشاط .

ولنضرب مثلا للاجراءات فى حالة معينة كرد تأمين الكهرباء مثلا :

١ ـ يقوم المشترك بتقديم طلب رد التأمين الى الموظف المختص .

٢ ـ يقوم هذا الموظف بكتابة مستند الصرف .

٣ ـ يحول الطلب على المراجع .

٤ ـ يقوم المراجع بمراجعة مستند الصرف للتأكد من صحة العملية .

٥ ـ يرسل طلب الصرف بعد مراجعته الى الخزينة .

٦ ـ يقوم الصراف بصرف المبلغ للعميل .

وللاجراءات فوائد :

١ ـ يقصد بها تحديد الخطوات التفصيلية التى يجب اتباعها فى تنفيذ عملية معينة لتجنب الفوضى والتلاعب والعبث بمصالح الجمهور .

٢ ـ تساهم فى التقليل من المجهود الذهنى والعصبى للموظفين .

---

(١) Alderson : Marketting Behavior and Executive Action, p. 444.

(٢) Davis : The Fundamentals of Top Management, p. 744.

٣ ــ تعمل على احداث تماثل فى أعمال وافكار الموظفين .

٤ ــ تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة .

وعيوبها هى :

١ ــ تؤدى الى تعقيد المسائل اذا أسىء استخدامها .

٢ ــ تعطل مصالح الجمهور .

٣ ــ تصبح عبئا على الجهة المختصة بدلا من أن تحقق الكفاية .

٤ ــ تؤدى عند تكرارها الى مايسمى (الروتين) الذى يشل الادارة ويصبح مرضا اجتماعيا خطيرا ينهش فى لحمها .

٥ ــ تعمل على تعدد التوقيعات وتضخم الأوراق بدون مبرر أو فائدة.

وللقضاء على هذه العيوب وتبسيط الاجراءات لابد من عدة مراحل :

١ ــ دراسة توزيع العمل .

٢ ــ دراسة تسلسل العمل .

٣ ــ دراسة كمية العمل .

رابعا : وضع البرامج الزمنية

ولما كان الزمن فى الادارة له قيمة كبرى فكل زمن ضائع هو خسارة لا تعوض ، وكل زمن مستفاد به هو فائدة عظيمة ، لذلك يتوقف نجاح الجهة الادارية ــ أو فشلها ــ على طريقة الاستفادة بالزمن .

والبرنامج الزمنى عبارة عن كشف يوضح العمليات المطلوب تنفيذها فى خلال مواعيد محددة حدا أدنى وحدا أقصى لايجوز تجاوزها بحال .

وبهذه الوسيلة يمكن ربط العمليات المختلفة بالأهداف المحددة .

والكشف الزمنى هو فى الحقيقة نتيجة سياسات وضعت واجراءات اتخذت .

والبرامج الزمنية قد تكون على مستوى المشروع كله ، او اقسامه.

وتعتبر البرامج الزمنية مظهرا من مظاهر التفكير العلمى الذى يسبق التنفيذ .

وكلما كان التفكير منطقيا وواضحا ومبتكرا كان احتمال النجاح كبيرا . والعكس صحيح .

والخطوات الواجب اتباعها فى هذه البرامج هى :

١ ــ تقسيم العمليات المطلوب اتمامها الى عمليات رئيسية ، وتقسيم هذه الى فرعية وهكذا . وكلما وصل التقسيم الى الفروع الصغيرة أدى ذلك الى تحسين التخطيط حيث يعطى الاهتمام المناسب لكل عملية .

٢ ــ ملاحظة التسلسل الزمنى لكل عملية حسب ترتيبها .

٣ ــ اتخاذ القرارات الملائمة لتنفيذ كل العمليات واستخدام العناصر المادية والبشرية الواجب استخدامها .

٤ ــ تحديد وقت الابتداء ووقت الانتهاء مع ربط العمليات ببعضها .

٥ ــ تحديد المسئولين عن خطوات التنفيذ تحديدا واضحا للأشخاص والخطوات معاً .

٦ ــ خلق الحافز الشخصى لدى القائمين بالعمل فالعنصر النفسى لا يقل عن العناصر المادية .

خامسا ــ تحديد العناصر كما ونوعا

التنبؤ هو وضع افتراضات عما ستكون عليه الأحوال فى المستقبل.

ولايمكن وضع خطة دون وضع افتراضات عن المستقبل . فالتخطيط فى الواقع ليس الا التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداد له .

ويقصد بالتنبؤ :

١ ــ تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها .

٢ ــ تحديد العناصر الواجب استخدامها : مادية (أموال ــ عدد ــ آلات ــ مواد) أو بشرية (موظفين ــ عمال) .

يقول هنرى فايول ان التنبؤ هو بمثابة الحجر الأساسى فىالادارة .

وكلما كانت الافتراضات منطقية كان التخطيط سليما . والعكس بالعكس . ويحكم عليها غالبا بمطابقتها للمستقبل نفسه أو عدم مطابقتها .

وهذا هو المعيار الوحيد اذا سارت الأمور فى مجراها العادى • أما اذا تدخلت فى سـيرها حوادث غير عادية فلا ينتظر بالطبع أن تتحقق الافتراضات كليا .

وفيما يلى قائمة بمختلف أنواع التنبؤات الاجمالية الواجب عملها للوصول الى التخطيط السليم .

١ ـ تنبؤات بمستوى النشاط الاقتصادى واتجاهاته (ازدهار ـ رواج ـ ثبات ـ هبوط ـ تدهور) .

٢ ـ تنبؤات الدخل القومى للانفاق (الدخل القومى هو مجموع دخـول الأفراد) •

٣ ـ تنبؤات عن السكان (معدلات الزيادة أو النقصان) .

٤ ـ تنبؤات عن الأسعار (معدلات الارتفاع والانخفاض) .

٥ ـ تنبؤات عن القوى العاملة (فنية وغير فنية) •

٦ ـ تنبؤات عن الاتجاهات الصناعية العالمية .

٧ ـ التغيرات التكنولوجية (الفنية) واتجاهاتها .

٨ ـ الاتجاهات السياسية وتأثيرها .

٩ ـ الاتجاهات الفكرية .

١٠ ـ مستويات المعيشة .

١١ ـ مدى توافر المواد الخام .

١٢ ـ امكانيات الحصول على رأس المال وشروطه •

١٣ ـ الاستهلاك القومى .

١٤ ـ الانفاق الحكومى .

١٥ ـ أنواع الائتمان التى يمكن الحصول عليها ومداها .

١٦ ـ الاستثمارات الجديدة .

١٧ ـ الانتاج .

ومن مجموع هذه التنبؤات يمكن معرفة الاتجاه العام للنشـاط الاقتصادى :

١ ـ هل هو اتجاه مستقر ؟

٢ ـ هل هو اتجاه صاعد ؟

٣ ــ هل هو اتجاه هابط ؟

٤ ــ ماهى التقلبات المنتظرة والمحتملة ؟

وللتخطيط فوائد جمة :

١ ــ يظهر الاهداف بوضوح حتى يستطيع كل فرد من المجموعة (الفريق) أن يحدد مسئولياته ، ويعرف مكانه من الخطة .

٢ ــ يبين مقدما الطريق الذى يسلكه كل فرد .

٣ ــ يبين مقدما العناصر المادية والبشرية الواجب استخدامها .

٤ ــ معرفة الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من العمل .

٥ ــ معرفة المشاكل المتوقع حدوثها .

٦ ــ امكان قيام الرقابة .

٧ ــ يزيد الكفاية والفاعلية الادارية .

ولكي يحقق التخطيط هذه المزايا ، التى تفوق عيوبه ، يجب ــ كما يقول فايول ــ مراعاة ما يلى :

١ ــ الوحدة .

٢ ــ الاستمرار .

٣ ــ المرونة .

٤ ــ الدقة .

ويرجع فشل التخطيط الى الأسباب الآتية :

١ ــ الفشل فى التنبؤ بردود أفعال الأفراد سواء كانوا مستهلكين أو منتجين أو موظفين أو عمال أو مستثمرين .

٢ ــ الاستعانة بخبراء من خارج المشروع ولايعرفون كل ظروفه .

٣ ــ الاعتماد الزائد على البحوث النظرية فى سبيل الوصول الى الحقائق العلمية يأتى نتيجة عكسية لأن الحصول على الحقائق عمليات لاتنتهى .

٤ ــ النظر الى الامور نظرة ضيقة مفككة فالتخطيط عملية واسعة مترابطة .

٥ ـ استخدام الأرقام والاحصائيات دون معرفة مدلولاتها الحقيقية ٠ فالأرقام غالبا ماتكون مضللة .

٦ ـ عدم وجود وحدة فكرية بين القائمين بالتخطيط ٠ فرجل المال ينظر الى المشاكل والمشاريع من الناحية المالية ، والمهندس ينظر اليها من الزاوية الهندسية ، والسياسى ينظر اليها من الناحية الجماهيرية ... الخ .

٧ ـ توقع الحصول على نتائج سريعة من التخطيط .

٨ ـ محاولة وضع خطة طويلة المدى مثالية ١٠٠٪ حيث لايمكن وضع خطة صحيحة ١٠٠٪ لعدم امكانية الحصول على كل المعلومات الضرورية .

٩ ـ الاعتقاد بأن كل شخص له القدرة على التخطيط فالتخطيط يتطلب كفاءات ومهارات وقدرات وخبرات خاصة بل نادرة ٠

١٠ ـ تعدد الاجتماعات واللجان بدون مبرر ٠

١١ ـ عدم انسجام أجزاء الخطة مع بعضها .

١٢ ـ انفصال المخططين عن المنفذين . أى الرأس عن القاعدة .

١٣ ـ عدم تحديد المسئولية تحديدا دقيقا .

١٤ ـ عدم تحديد موعد نهائى لوضع الخطة (١) ٠

تخطيط
القوى العاملة

ان التخطيط فى القوى العاملة ، أو تنمية الثروة البشرية ، موضوع جديد على الدولة الحديثة سواء على رجال التعليم الذين كانوا يقبلون الأعداد الموجودة كلها من الراغبين فيه دون مراعاة أى اعتبار عام أو خاص، وسواء على رجال الاقتصاد لأنه الى عهد قريب كان المخططون يضعون فى المقام الأول والأخير فى المشروعات الناحية الاقتصادية أو الناحية المادية وحدها ٠ وفى بداية ظهور هذه المشكلة وضعت فى المرتبة الثانية ٠ ولكن

(١) الادارة ٠ د٠ سيد محمود الهوارى ص ١١١ وما بعدها ٠

فى السنين الأخيرة ، وبعد استكشاف جميع أبعاد المشـكلة ، باعتبارها أداة فعالة فى تنمية الثروة القومية وضعت فى نصابها الصحيح فأعطيت أولوية في التخطيط مع القوى المادية ذاتها ، لأنه تبين أنه لا فائدة اطلاقا من :

١ ـ فتح مصنع دون ايجاد العمال المهرة والفنيين اللازمين ٠

٢ ـ أو تخريج فنيين أكثر منحاجة الخطة فيبقون عاطلين يهددون أمن المجتمع ، ويصبحون ثروة معطلة ، أو يوظفون بلا عمل فيستنزفون ثروة تحتاج اليها الأمة أشد الاحتياج فى مجالات التنمية ٠

وقد مضى الوقت ـ الى غير رجعة ـ الذى كان يقول فيه البعض بترك الأمور لقانون العرض والطلب اذ أن هذا القانون نفسه قد ألغى من الحياة الاقتصادية نفسها التي وضع من أجلها ، وسادت فيها القوانين الاشتراكية التى تخضع كل شيء فى المجتمع للتخطيط ٠

والحقيقة أن كل الدول ، سـواء أكانت اشتراكية أم رأسمالية ، تأخذ الآن بنوع من التخطيط قـد يختلف فى عمقه واتسـاعه واجراءاته ومفهومه من دولة الى أخرى ، ومن ظروف الى أخرى ٠ ذلك لأن التخطيط هو النظر الى المستقبل ٠ ولا توجد دولة الآن تغمض عينيها عن المستقبل بينما الحاضر ملىء بالمشكلات التى تتطلب الحلول الجماهيرية السريعة الى جانب الحلول الجذرية البطيئة ٠

ثم قد يكون التخطيط للقوى البشرية فى الدول النامية المتحـررة حديثـا ألزم من غيرها لاحداث التغييرات الجذرية المرسـومة فى البنـاء السياسى ، والاقتصادى ، والاجتماعى ، وللتحول من النظام الرأسمالى الى النظام الاشتراكى وما ينطوى عليه فى أبعاده الكثيرة من رفع مستوى المعيشة ، واعادة تنظيم الانتاج والتوزيع ، وزوال الطبقية ، وتطور علاقات العمل ؛ وتغير شكل العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والعلاقات السياسية بينهم وبين الدولة بحيث يستطيعون ـ كما قال الميثاق ـ اعادة تشـكيل الحياة نفسها (١) ٠

وليس هناك أى تعارض :

١ ـ بين التخطيط للتعليم ورغبات الأشـخاص الذين يشـملهم

(١) بحث الدكتور عبد العزيز السيد وزير التعليم العالى السابق فى مؤتمر القادة الاداريين بدمنهور فى ١٩٦٥/٤/٢١ ٠

التخطيط فهم انما يتعلمون ليتكسبوا لا ليصبحوا عالة على الدولة أو على ذويهم .

٢ ــ أو بين هذا التخطيط وتعميم التعليم اذ أن التعليم كالنهر الذى لا ينتفع بمياهه انتفاعا كاملا ولا يمنع خطر فيضانه الا باقامة الحواجز والسدود على طول مجراه من المنبع الى المصب .

وحتى فى البلاد التى تأخذ بمبدأ الحرية التامة فى التعليم بدءوا يتحدثون عن التخطيط له ففى التقارير الأخيرة الواردة عن التعليم العالى فى انجلترا وغيرها يطالبون الآن بتوجيه المعاهد والجامعات المستقلة الى ضرورة هذا التخطيط ، وتخريج متعلمين يعودون على المجتمع بالنفع كشرط أساسى للحصول على الاعانات الكبيرة من الدولة ، اذ أن الاعانات التى تعطى مثلا لجامعات اكسفورد وكامبردج فى انجلترا ٧٩٪ من نفقاتها .

واذا كنا قد أكدنا فى الميثاق أنه لابد من تمثيل ٥٠٪ على الأقل للعمال والفلاحين فى جميع تنظيماتنا الشعبية والسياسية على جميع المستويات فمعنى ذلك أن هذه القوى العاملة ينبغى ألا تحصل على المهارة الفنية فقط وانما أيضا على وعى ثقافى وسياسى واجتماعى واقتصادى يسمح لها بالمساهمة الفعالة فى مستقبل البلاد ، وفى ادراك حقوقها وواجباتها ، وفى النهاية فى احداث التحول المطلوب من الرأسمالية الى الاشتراكية حتى لا تعود البلاد القهقرى تحت الضغوط المختلفة القوية التى يمارسها الاستعمار الجديد فى كل البلاد المتحررة فى الوقت الحاضر .

واذا كان من الممكن استيراد رءوس الأموال ، أو الآلات أو قطع الغيار اللازمة ، من الخارج فقد بات من الصعب أو من الخطر حاليا استيراد المهارات الفنية من الخارج أو الاعتماد عليها اعتمادا كليا .

يضاف الى ذلك أن رفع مستوى المعيشة لم يعد الدواء السحرى الذى لا يملكه سوى خريجى الدراسات النظرية بالجامعات وانما أصبحت هناك مستويات من الفنيين الذين ينبغى توافرهم بالنسبة لأى تقدم علمى أو صناعى أو فنى فى جميع مجالات الانتاج . وعلى كل الدول النامية أن تعمل بأقصى سرعة على توفير هؤلاء الفنيين ، وعلى ايجاد الاطار الفنى والأجهزة الفنية اللازمة لخططها بمعناها الواسع الذى يشمل النواحى السياسية والاجتماعية والفكرية ولا يقتصر على الناحية الاقتصادية وحدها .

ويدخل فى هذه المهـــارات الفنية بطبيعة الحال المهـــارات الادارية المتوسطة ونحن نتحول من مجتمع قديم الى مجتمع جديد ، ومن ادارة قديمة الى ادارة جديدة • وكل ذلك يتطلب قيادات ادارية جديدة على جميع المستويات ؛ وفى كل الفروع الادارية • **وبذلك يتحول كل رئيس فى أى وحـــدة ادارية الى قائد ادارى لأن الرقابة تعطى معنى الأمـــر والاستعلاء • أما القيادة ففيها روح التوجيه والأبوة والتواضع والحزم بالقدر الضرورى الذى شرحناه فى الفصل الخاص بالقيادات الادارية •**

ثم هنـاك الالتزام الأدبى الذى تمليه الاشـتراكية على الحـكومة بتشغيل كل الخريجين • وهذا بدوره يشمل التزامين فى وقت واحد :

١ ـ التزام بالتشـغيل • أى بايجاد الوظائف اللازمة للخـريجين الموجودين فعلا •

٢ ـ التزام بالتوجيه • أى بايجاد أنواع التعليم الملائمة للخريجين الذين سيوجدون مستقبلا •

لكل هذه الاعتبارات أصبح تخطيط القوى البشرية أو العاملة أمرا أساسيا وكأنهم جنـود فى جيش واحد لا يكفى فيه تخـريج وتدريب الضباط وانما يجب أيضا اعداد وتدريب الجنود •

ويمر التخطيط للقوى العاملة بمرحلتين :

الأولى ـ تبدأ فيها الدراسات وحصر الاحتياجات من الفنيين • ثم تبدأ الدراسة لتصحيح الوضع حسب المعدلات الموجودة حاليا والمعدلات المطلوبة فى المستقبل طبقا للخطة العامة للتنمية •

الثانية ـ اعداد الفنيين الموجودين فعلا والمطلوبين مستقبلا •

وهـذه المشـكلة فى حقيقتها هى أن التعليم والمدارس لـم تصبح الوسيلة الوحيدة أحيانا أو الملائمة أحيانا أخرى لتخريج هؤلاء الفنيين أو تدريبهم • فهناك :

١ ـ التدريب العادى •

٢ ـ التدريب السريع •

٣ ـ التدريب أثناء الخدمة •

٤ ـ التعليم العادى •

٥ ـ التعليم الجامعى •

وكل هذا يقتضى الربط بين عدة عوامل ربطا محكما لكى يسير التخطيط بجدية وانتاج والا ضاعت كل الجهود هباء · وتحقيقا لهذا الغرض اقترح :

١ ـ انتقاء وتوجيه الصالحين للتعليم الفنى ·

٢ ـ الربط بين امكانيات التدريب فى المؤسسات والهيئات بما هو موجود فى الدولة من معاهد تعليم وامكانيات تدريب ·

٣ ـ وجود جهاز مركزى للتدريب على نطاق الدولة بقطاعاتها ومستوياتها المختلفة ·

٤ ـ حدوث ثورة فى التعليم حسب المفاهيم الاشتراكية ·

٥ ـ رفع سن الالزام وربط التعليم الابتدائى بالتنمية الاقتصادية ·

٦ ـ توحيد التعليم الثانوى العام والتعليم الثانوى الفنى ، وربط العلوم الصناعية بالعلوم الثقافية حيث أصبح العمل بحكم الميثاق شرفا ؛ وضرورة ؛ وواجبا ·

٧ ـ جعل التعليم الجامعى امتدادا للتعليم الفنى المتوسط وليس منعزلا أو مستقلا عنه ·

٨ ـ قيام الجامعات بعقد امتحانات قبول تراعى فيها المهارات الفنية والمؤهلات الشخصية الممتازة لتصفية المتقدمين ؛ وقصر التعليم الجامعى والعالى على الممتازين وحدهم ·

٩ ـ الاهتمام بالتنمية الذاتية للأفراد الطموحين الذين حصلوا على مؤهلات دراسية أقل مما يتناسب مع قدراتهم الحقيقية ·

١٠ ـ الغاء التأثيرات المضللة والامتيازات المزيفة التى تحدثها التفرقة فى الألقاب لمنافاة ذلك للروح الاشتراكية التى تعتبر المجتمع مفتوحا للجميع يشق كل واحد طريقه فيه من القاع الى القمة بعمله واجتهاده ومواهبه دون عقبات أو عوائق أو تعقيدات من أى نوع ·

١١ ـ ايجاد الحوافز المادية والمعنوية المختلفة ·

١٢ ـ تحديد الأماكن بالأعداد المطلوبة فى سنوات الخطة بحيث لا تزيد أو تنقص عنها حتى لا تتجدد مشكلة الفائض من بعض التخصصات والناقص من البعض الآخر ·

١٣ ـ تخصيص مدة معقولة للتدريب العملي بعد التخرج ·

١٤ ـ ايجاد أجهزة مركزية واقليمية احصائية يكون من اختصاصها توفير كل البيانات والاحصائيات والمعلومات الضرورية لتحديد كل القوى العاملة المطلوبة كما وكيفا ·

ولكي نعطي فكرة واضحة وتقريبية عن أهمية هذه الأجهزة نسوق البيانات والاحصائيات التالية :

الثروة البشرية (جملة السكان) :

في مصر عام ١٩٦٠ : ٢٦ مليون نسمة ·

القوة البشرية :

(عدد القادرين على العمل) : ١٤ مليون نسمة (أي ٥٤٪) ·

نسبة الصغار الذين يعولهم غيرهم

(أقل من ١٤ سنة) : ٤٣٪

اذن يكون عبء الأعالة $\frac{\text{نسبة الصغار}}{\text{نسبة القادرين على العمل}} = \frac{٤٣}{٥٤}$ ٪

وهي نسبة كبيرة جدا اذا قورنت بمثيلها في الدول المتقدمة حيث تبلغ $\frac{٢٧}{٦٢}$ ٪ ·

ومن المعروف أن العبء الثقيل يعوق التنمية لأنه يزيد الاستهلاك ويقلل الاستثمار بسبب تخفيض الادخار ·(١)

وقد كانت أهداف الخطة الخمسية الأولى بالنسبة للعمالة :

(أ) زيادة عدد المشتغلين من ٦ ملايين الى ٧ ملايين عامل ولكنه وصل الى أكثر من ذلك ·

(ب) زيادة الأجور من حوالي ٥٥٠ مليون جنيه الى حوالي ٧٦٠ مليونا ولكنها زادت الى أكثر من ذلك ·

(جـ) زيادة المنتفعين بالبيئة الصناعية من ١٠٪ الى ١٢٪ وقد تحقق منها ١١ر١٪ ·

---

(١) من بحث في مؤتمر القادة الاداريين بدمنهور في ابريل من عام ١٩٦٥ ·

ثانيا ـ التنظيم

مفهوم التنظيم

لكلمة « تنظيم » مفهوم عام يعبر عنه بأنه « وضع كل شيء أو كل شخص في مكانه وربط كل الأشياء وكل الأشخاص من أجل وحدة كاملة في النهاية للمنظمة كلها »

والتنظيم في الادارة ـ سواء في الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص ـ يخضع لنفس هذا المفهوم العام • فحيثما وجد أكثر من فرد واحد في عملية من العمليات وجب التنظيم اذ يجب تحديد حقوق وواجبات كل منهم •

فالتنظيم ـ ببساطة ـ هو تحديد العلاقات البشرية المتشابكة أو المشتركة للوصول الى هدف أو غرض معين •

ويتم التنظيم على مرحلتين :

الاولى ـ مرحلة ميكانيكية (آلية)

ويطلق عليها تصميم الهيكل التنظيمي •

الثانية ـ مرحلة ديناميكية (حركية)

يتم فيها الجمع بين المناصب الادارية التي يشملها التصميم وبين الاشخاص الملائمين لها •

يقول فايول :

« ان التنظيم هو امداد المشروع بكل ما يساعد على تأدية وظيفته مثل المواد الأولية والعدد ورأس المال والعاملين • وتقتضي وظيفة التنظيم اقامة العلاقات بين الأشخاص بعضهم ببعض وبين الأشياء بعضها ببعض »

ويقول شيلدون :

« التنظيم عملية تجمع بين العمل الذي يجب على الأفراد أو المجموعات القيام به مع الامكانيات والقدرات اللازمة لتنفيذه »(١)

---

(١) Sheldon: The Philosophy of Management, p. 52.

ويقول كونتز :

« التنظيم تحديد السلطات والعلاقات بقصد تحديد التنسيق الهيكلى أفقيا أو رأسيا بين مختلف المناصب التى أسندت اليها الواجبات لتحقيق أهداف المشروع » (١) ٠

ويرى برنارد أنه « لا يمكن أن يكون هناك تنظيم الا اذا كان هناك (١) أشخاص يستطيعون الاتصال ببعضهم (٢) وكانت لهم الاستعدادات والرغبات فى الاسهام بنشاطهم ومجهوداتهم (٣) لتحقيق هدف مشترك » (٢) ٠

فوائد التنظيم

للتنظيم فوائد جمة :

١ ـ يحدد المسئوليات والسلطات ٠ وبذلك يعرف كل شخص على وجه التحديد الواجبات المفروض عليه القيام بها ، والواجبات المفروضة على الآخرين ٠ كما يعرف سلطاته وسلطات غيره ٠

٢ ـ يقلل الاحتكاك والتضارب بين أفراد المؤسسة وأقسامها ٠

٣ ـ يحقق التنسيق بين مختلف المجهودات الجماعية ٠

٤ ـ يحقق الاستخدام الأمثل للطاقات المادية والبشرية ٠

٥ ـ يحقق الأشباع الأمثل للحاجات والرغبات الانسانية والاجتماعية للجمهور وللقائمين على المؤسسة ٠

لا مسئولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسئولية

ويمكن تعريف **المسئولية** بما قاله فقهاء الادارة ٠

---

(١) Koontz : Principles of Management. P. 52

(٢) Bernard : The Function of Executive, p. 81.

قال ايرويك :

« انها محاسبة الافراد عن آداء واجبات »(١)

ويقول برنارد :

« انها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحـــكم تصرفات الفرد نى حالة وجود رغبات متعارضة »(٢)

فالعنصر الاساسى فى المســـئولية هو الالتزام بأداء عمـــل معين ، والمحاسبة عليه ٠(٣)

أما **السلطة** فهى الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص به ، وتجعل له ميزة الالزام ٠ وبذلك يختلف عن الاوامر والنـــواهى الاخلاقية طبقا لقاعدة أصيلة هى أنه لا مســـئولية بلا سلطة نظرا لتلازم المسئولية والسلطة دائما أو هكذا يجب أن يكون ٠

يقول جلوفر :

« ان السلطة هى الحق المخول لاتخـــاذ القرارات ، ولاعطاء الأوامر والتصرف ٠ فالسلطة محددة ونهائية ومطلقة فى حدود العمل المفوض»(٤)

ويقول فايول :

« ان السلطة هى الحق فى اعطاء أوامر وفرض الطاعة »

ويقول براون :

« ان السلطة هى ذلك العنصر من المسئولية الذى يمثل قوة التنفيذ٠ كما يمكن القول بأنها قوة أصدار الاوامر »(٥)

وينبغى أن يكون هناك توازن بين السلطة والمسئولية فلا ترجح كفة احداهما الاخرى والا ضاع الاثنان معاً ٠

---

(١) Erwick : Elements of Administration.

(٢) Bernard : The Functions of Executive, p. 163.

(٣) الادارة ٠ د٠ سيد محمود الهوارى ٠ طبعة ثالثة ٠ ص ١٩٦

(٤) Glover : Fundamentals of Professional Management, p. 150.

(٥) Brown : Organisation of Industry, p. 61.

الاعتبارات التى يجب مراعاتها فى تقسيم أوجه النشاط الادارى :

١ ــ الاستفادة من التخصص ٠

٢ ــ التنسيق ٠

٣ ــ ضمان اعطاء الاهتمام الملائم للعمل (الأولويات)

٤ ــ امكان الرقابة ٠

٥ ــ خفض التكاليف ٠

٦ ــ جودة العمل ٠

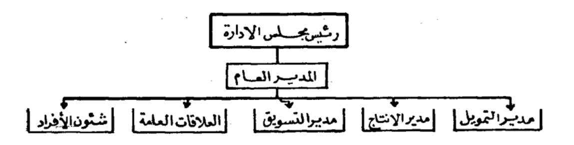
٧ ــ السرعة ٠

٨ ــ سهولة الحركة (المرونة)

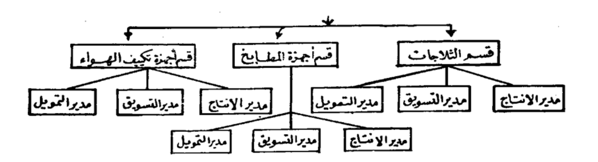
٩ ــ مراعاة الظروف المحلية وطبيعة العمل (فليس من المناسب مثلا جمع المكاتب والادارات الفنية مع الورش مثلا بينما يجب جمع المدير مع مرءوسيه الاداريين) ٠

١٠ ــ اعطاء أوفر انتاج ٠

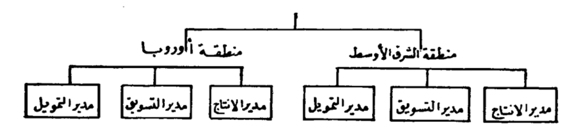
١١ ــ جمع أوجه النشاط المتشابهة أو المتماثلة فى وحدة ادارية كما يلى (نموذج لمؤسسة) :



وقد يحتاج الأمر الى تقسيم آخر للاستفادة من التخصص كالآتى (فى نفس المؤسسة أو مؤسسة أخرى) مع بقاء رئيس مجلس الادارة والمدير العام فى وضعهما العلوى :



أو كالآتى (حسب الموقع) :



وهناك ثلاثة أنواع من السلطة ، وبالتالى المسئولية :

١ ـ سلطة تنفيذية حيث يكون لصاحبها الحق فى اتخاذ قرارات بتنفيذ ـ أو عدم تنفيذ ـ شيء معين فى حدود سلطته ٠

٢ ـ سلطة استشارية حيث يكون لصاحبها الحق فى اصدار توجيهات أو توصيات أو اقتراحات لا يكون لها صفة الالزام ٠

٣ ـ سلطة وظيفية وهى التى يستمدها صاحبها من الخدمات التى يؤديها الى الوحدات الادارية المختلفة وليس بحكم كونه رئيسا عليها (رئيس قسم تدريب الموظفين لا يستطيع أن يعطى الاوامر لموظفى الاقسام الا عن طريق رؤسائهم) ٠

التدرج الرئاسى

فى أى تنظيم ادارى يجب :

١ ـ أن يكون فيه تدرج رئاسى فيصدر الرئيس الأعلى الأوامر الى من يليه وهؤلاء يبلغونه الى من دونهم ٠٠ وهكذا حتى تتم حلقات السلسلة ٠ والخطوط المختلفة التى تحدد سلطة الموظفين ومسئولياتهم هى

التى تربط فى النهاية رئيس الحكومة بكل موظف أو مستخدم أو عامل فيها مهما كان نوع عمله · وبذا يصير الجهاز بأكمله وحدة عاملة تسودها روح النظام كما يبدو ذلك من اللوائح والمنشورات والأوامر الادارية وغيرها · فعن طريق هذا السلم الادارى Hierarchy يمكن الاتصال بسهولة بوحدات الجهاز الادارى من القمة الى القاع · ويمكن القول بأن قوة ومتانة أى جهاز ادارى انما تستند بصفة أساسية الى هذه الشبكة المحكمة من التدرج ·

ولكى ندرك أهمية هذه المسألة فلنتصور أن الوزير يعطى الاوامر الى الكتبة الذين لديهم أوامر أخرى متعارضة من رؤسائهم المباشرين · فهنا تحدث البلبلة والفوضى ·

٢ ـ وأن يكون لكل رئيس عدد مناسب من المرءوسين وكمية مناسبة من العمل والا عجز عن تأدية واجباته فلا تكليف بالمستحيل ·

وقد عملت احصائيات وأبحاث تبين منها أنه يجب ألا يزيد عدد المعاونين المباشرين الذين يخضعون لأى رئيس عمل عن عدد محدود ، ثمانية أفراد مثلا ·

وأول من نبه الى أهمية ذلك هو الجنرال سيرأيان هاملتون أحد القادة فى الحرب العالمية الاولى فهو يقول :

« ان أحد السياسيين الذين يجهلون مفهوم التنظيم والذى تولى ادارة منشأة قد أشرف على الموت نتيجة الاجهاد فى العمل فقد فوض السلطة لسبعة عشر شخصا مسئولين أمامه »(١)

على أنه فى حالات كثيرة يستطيع الادارى أن يشرف على أكثر من هذا العدد ·

وفيما يلى العوامل التى تحدد نطاق الاشراف :

١ ـ الوقت المحدد للاشراف ·

٢ ـ تنوع وأهمية النشاط ·

٣ ـ صفة التكرار فى الاعمال ·

٤ ـ كفاءة المرءوسين ·

٥ ـ وفرة الاخصائيين ·

---

(١) Sir Ian Hamilton : « The Soul and Body of an Army », p. 229.

٦ ـ درجة التفويض • فكلما وجدت مستويات ادارية متعددة كلما أمكن زيادة عدد المرءوسين (مدير عام ـ نائب مدير عام ـ مديرو ادارات ـ وكلاء ادارات ـ رؤساء أقسام ـ وكلاء أقسام)

ومزايا نطاق الاشراف الواسع :

١ ـ الاقلال من التكاليف •

٢ ـ سرعة التفاهم بين الرؤساء والمرءوسين •

٣ ـ تفويض السلطة للمستويات القيادية الأقل وبهذا يتمرن أكبر عدد من الرؤساء فلا يحدث فراغ عند خلو أحد المراكز القيادية •

٤ ـ التدريب على تحمل المسئولية واستعمال السلطة •

٥ ـ ارتفاع الحالة المعنوية للرؤساء الصغار •

وعيوبه :

١ ـ يزيد من ارتفاع تكاليف التدريب •

٢ ـ الاقلال من مدى الآفاق الفكرية لدى المرءوسين حيث يكون كل موظف متخصص فى جزء صغير من العمل لا يتعداه •

٣ ـ صعوبة عملية الرقابة لتشعب الفروع وتعدد الاختصاصات •

٤ ـ بعد الرئيس الأعلى عن أقل المستويات فى وحدته يجعله فى عزلة عن كل ما يجرى ويدور من مشاكل أو عبث •

٥ ـ يحاول بعض الرؤساء أن يتدخلوا فى كل كبيرة وصغيرة دون ضابط أو مبرر فيصابون بانهيارات عصبية ، أو ينهار العمل تحت وطأة المركزية والضغط الادبى •

٦ ـ يقلل فرص الترقى لعدم وجود مستويات ادارية(١) •

اعتبارات تقسيم أوجه النشاط الادارى

ان تقسيم أوجه النشـــاط الادارى (ادارات ـ أقسام ـ فروع) ليس بالشىء اليسير ، ولا يمكن أن يتم اعتباطا أو بناء على نزعات شخصية أو عاطفية ، وانما تحكمه اعتبارات أساسية تختلف أهمية كل اعتبار منها حسب الظروف • وفيما يلى أهم هذه الاعتبارات :

١ ـ الاستفادة من التخصص •

---

(١) الادارة : د• سيد محمود الهوارى • طبعة ثالثة • ص ٢١٧

٢ ـ الحصول على التنسيق •

٣ ـ ضمان اعطاء العناية المناسبة لكل عمل (الاولويات)

٤ ـ المساهمة فى الرقابة •

٥ ـ خفض التكاليف الادارية •

٦ ـ اعتبـــارات خاصة (ظروف محلية ـ طبيعة عمل ـ اعتبارات أخرى) •

أنواع المرافق العامة :

هناك نوعان من المرافق العامة فى الدولة :

١ ـ مرافق أدارية عامة تكون ذات صفة ادارية خالصة ، وتخضع فى كافة مظاهر نشاطها لأحكام القانون الادارى كمرفق البوليس والدفاع

٢ ـ مرافق صناعية وتجارية عامة تخضع فى بعض مظاهر نشاطها للقانون الخاص ، وفى البعض الآخر للقانون العام كالتلغراف والتليفون(١)

٣ ـ أما المؤسسات العامة وشركات القطاع العام فهى تخضع للقانون الذى ينظم الوحدات الاقتصادية البحتة (الشركات المساهمة) •

طرق تقسيم أوجه النشاط الادارى

ان هذا التقسيم يختلف من منظمة الى أخرى ، ومن ظرف الى آخر، ومن بيئة الى بيئة • فالمنشأة الصغيرة يمكن تقسيمها بسهولة الى وحدات ادارية بسيطة وقليلة ، والعكس فى المنظمات المتوسطة والكبيرة •

والمنشأة التى تتعدد أنواع نشاطها تختلف عن تلك التى تقوم بنوع واحد من النشاط •

والمنظمة فى الريف لا تحتاج الى كثير من الاستعدادات التى تحتمها حياة المدن أو العواصم •

المرحلة الاولى ـ تصميم الهيكل التنظيمى

يجب أن يوضح الهيكل التنظيمى :

١ ـ المناصب الادارية المختلفة •

٢ ـ الســـلم الادارى والتسلسل الوظيفى • فبمجرد النظر اليه يمكن معرفة كل رئيس ادارى وكل المرءوسين له ، واختصاصات كل منهم •

(١) الادارة العامة : د• دولار على (بالاشتراك) • طبعة أولى • صفحة ١٢

٣ ــ ما اذا كان نطاق الاشراف لكل ادارى فى الحدود السليمة أم لا • ذلك لأنه متى وزع الانسان مجهوداته واهتماماته على مسائل عديدة فان كفاءته النسبية تأخذ فى التضاؤل ولا شك • وهذا بدوره يتفاوت حسب نوع العمل •

٤ ــ ما اذا كان الشخص الواحد مرءوسا لرئيسين فى وقت واحد (وهذا مخالف لأصول التنظيم)

٥ ــ عدد المستويات الادارية • فاذا زادت المستويات الادارية عن الحدود السليمة (حيث تبعد المسافة الادارية بين الرؤساء والمرءوسين ويصعب الاتصال بهم) تطلب الامر اعادة التفكير فى التنظيم الهيكلى •

٦ ــ ما اذا كان هناك تنسيق بين مختلف الاعمال فى الوحدة الادارية الواحدة ، وبينها وبين الوحدات الاخرى ، أم أن هناك تعارضا فيما بينها Overlapping •

٧ ــ ما اذا كان هناك وحدات ادارية يمكن الاستغناء عنها أو ادماجها فى وحدات أخرى لتحقيق وفر فى التكاليف الادارية •

٨ ــ السلطات التنفيذية والاستشارية والوظيفية • وبهذا يعرف كل رئيس ومرءوس حدود سلطته ، ونوعها ، وعلاقته بالمناصب الاخرى •

٩ ــ اللجان المستخدمة ومسئولياتها وسلطاتها ، وعلاقاتها بباقى الهيكل الادارى •

١٠ ــ ما اذا كان تحديد السلطات والمسئوليات قد تم طبقا لمبادىء التنظيم أم لا •

المرحلة الثانية ــ الاوصاف الوظيفية للمناصب الادارية

لا تنتهى عملية التنظيم برسم الهيكل الادارى ، وانما يجب تحديد وصف وظيفى لكل منصب ادارى • وهو ما يطلق عليه «التوصيف» •

ويجب أن يحوى الوصف الوظيفى لكل منصب البيانات الآتية على وجه التحديد :

١ ــ اسم الوظيفة

٢ ــ موقع الوظيفة من الهيكل التنظيمى، والغرض منها، والاشراف الذى تخضع له ، ومدى حرية تصرف شاغلها ، واشرافها على الغير •

٣ ــ المسئوليات المتصلة بهذا المنصب ، والظروف التى يؤدى فيها شاغلها العمل وأخطاره •

٤ ـ واجبات الوظيفة التى تشغل معظم وقت العامل ، والواجبات الموسمية أو العرضية ٠

٥ ـ السلطات الممنوحة له (الاختصاصات) ٠ ويجب التفرقة بين الاختصاصات التى تحدد الاهداف العامة للوظيفة ، والواجبات التى تؤدى لتحقيق هذه الاهداف ٠

٦ ـ علاقة شاغلها بالرؤساء والمرءوسين والزملاء ٠

٧ ـ المؤهلات ٠ ويكون أساس التقدير تحليل واجبات ومسئوليات الوظيفة نفسها وليس مؤهلات شاغلها وقت وضعها ٠ وينبغى توضيح الحد الادنى من المعارف والقدرات والمهارات والمؤهلات الدراسية له ٠

٨ ـ الخبرة العملية والتدريب ٠

٩ ـ الصفات الشخصية (الاستقامة ـ الحزم ـ الشجاعة ـ تحمل المسئوليات ـ حسن الادراك ـ الولاء التام للأهداف ـ القدرة على التعاون مع الغير ـ التواضع ـ الكفاءة ـ الخ ٠٠)

فاذا كنا فى وحدة ادارية حكومية كانت هناك مثلا الوظائف الادارية الآتية :

١ ـ مدير المصلحة ونائبه ٠
٢ ـ مديرو الادارات ونوابهم ٠
٣ ـ رؤساء الاقسام ونوابهم ٠
٤ ـ رؤساء الفروع ٠
٥ ـ مدير شئون الافراد ٠
٦ ـ مدير العلاقات العامة ٠
٧ ـ مدير السكرتارية ٠
٨ ـ مدير الارشيف ٠

واذا كنا فى مؤسسة اقتصادية كانت هناك مثلا الوظائف الآتية :

١ ـ رئيس مجلس الادارة ٠
٢ ـ المدير العام ٠
٣ ـ رئيس البحوث ٠
٤ ـ المستشار القانونى ٠

٥ ـ مديرو الادارات (الانتاج ـ التسويق ـ الافراد ـ المدير المالى ـ العلاقات العامة) .

عدم تركيز الاعمال الادارية

ان نظام تركيز الاعمال الادارية أو عدم تركيزها هى مفاهيم اصطلاحية تعبر عن درجة تفويض السلطة للمستويات الادارية الاقل . وهى دائما مسألة نسبية .

وفى أى تنظيم توجد دائما مركزية ولا مركزية فى نفس الوقت ، لكن العبرة دائما بدرجة التفويض للمستويات الادارية الأقل .

ويتفق فقهاء الادارة على أن درجة اللامركزية الادارية فى أية منشأة أو جهة ادارية تكون كبيرة فى الحالات الآتية :

١ ـ اذا زاد عدد القرارات التى تتخذ فى المستويات الادارية الأقل

٢ ـ اذا زادت أهمية القرارات التى تتخذ فى المستويات الادارية الأقل .

٣ ـ اذا زاد عدد الوظائف والاعمال التى تتأثر بالقرارات التى تتخذ فى المستويات الادارية الأقل .

٤ ـ اذا قلت عمليات المراجعة بالنسبة للقرارات التى تتخذ فى المستويات الادارية الأقل .

ويختلف تفويض السلطة حسب الرموز الآتية :

ـ سلطة كاملة لفرد بدون رجوع الى رئيس .

ـ سلطة كاملة ولكن بالرجوع الى رئيس .

ـ سلطة مرنة تتوقف على حسب ظروف كل حالة .

ـ سلطة مقيدة بلائحة أو قائمة من القيود .

ـ لا توجد أى سلطة .

ـ السلطة ممنوحة للجنة لا لفرد واحد .

العوامل التى تؤثر فى درجة تفويض السلطة

١ ـ خطورة القرار . فالقرارات التى تؤثر تأثيرا كبيرا على حالة وسمعة المنظمة تحتفظ بها الادارة العليا لأن قرارا واحدا خاطئا يكفى لأن يكلف المنظمة كل ماليتها أو سمعتها أو كيانها .

٢ ـ كلما كانت المناطق التى يتم فيها العمل بعيدة عن الادارة العليا زادت الضرورة الى اللامركزية . **ومن أحسن الأمثلة على ذلك السلطة**

التى منحت للمشرف على هيئة قناة السويس عند تأميمها ، والسلطة التى منحت لوزير السد العالى .

٣ ـ توافر المديرين الاكفاء الذين يتحملون المسئوليات الكبيرة مدعاة الى اللامركزية .

٤ ـ توافر طرق الرقابة يشجع على اللامركزية .

٥ ـ الفلسفة التى تهيمن على ادارة المنظمة (الرغبة فى تطور العمل ـ تشجيع الرؤساء على تحمل المسئوليات ..الخ.)

فوائد نظام عدم التركيز الادارى

توصل خبراء وفقهاء الادارة الى الفوائد الآتية لعدم تركيز الاعمال الادارية وهى تصلح لكل منظمة :

١ ـ السرعة وعدم الارتباك فى اتخاذ القرارات . فقد أمكن مثلا اختصار أجراءات رخصة السائق من ١٥ خطوة موزعة فى عدة جهات الى ٤ خطوات فقط مركزة فى جهة ادارية واحدة .(١) كما أمكن اختصار الاجراءات الجمركية من ٣٤ الى ١٨ فقط .(٢) كما حددت وزارة الداخلية مهلة ٤٨ ساعة لصرف جواز السفر و ٢٤ ساعة لصحيفة الاحوال وتأشيرة الخروج . (٣) وكل ذلك بفضل نظام عدم التركيز الادارى .

٢ ـ عدم التعارض بين الادارة على جميع المستويات .

٣ ـ الشعور بالارتياح من جانب التنفيذيين حيث يتمتعون بسلطة تتفق مع مسئولياتهم .

٤ ـ شعور المديرين الأقل بديمقراطية الادارة .

٥ ـ عدم وجود الهوة بين العدد القليل من الرؤساء والعدد الكبير من المرءوسين .

٦ ـ وجود احتياطى كبير من المديرين المدربين .

٧ ـ وضع السلطة لاتخاذ القرارات فى أقرب مكان يتم فيه تنفيذ الاعمال .

٨ ـ الحصول على أحسن النتائج فى الوقت المناسب .

٩ ـ التقليل من أعباء الادارة العليا .

---

(١) الأخبار فى ١٩٦٦/٢/١٠ .
(٢) الأهرام فى ١٩٦٦/٢/١٠ .
(٣) الأهرام فى ١٩٦٥/١١/٤ .

طريقة تطبيق نظام عدم تركيز الاعمال

١ ـ تقسيم نوعى أو جغرافى رئيسى للمنظمة .

٢ ـ انشاء وحدات نوعية أو جغرافية فرعية لها سلطة محدودة .

٣ ـ ايجاد مناطق يتبعها عدد معين من هذه الوحدات تفوض بمعظم اختصاصات الادارة العليا ، بحيث تقصر المسافة بين السلطات التنفيذية والسلطات الرئاسية .

٤ ـ عمل لجان تنسيق بين مختلف أنواع النشـاط ، أو مختلف المناطق .

٥ ـ مراعاة التخصص وتكافؤ السلطة مع المسئولية فى كل تقسيم

٦ ـ وجوب تطبيق مرونة التقسيم .

الفرق بين نظام عدم تركيز الإعمال واللامركزية

ان نظام عدم تركيز الاعمال الادارية Deconcentration Administratif ويسمى أيضا اللاوزارية هو غير نظام اللامركزية التى يطلق عليها «الحكم الذاتى المحلى Local Self-Government ففى النظام الاول يكون الحكم مركزيا ولكن تعطى الوحدات الادارية ، سلطات أوسع ، ويتولاها الموظفون التابعون للادارة المركزية . أما نظام اللامركزية أو نظام الحكم المحلى ، فتتولاه مجالس محلية شعبية مكونة من أعضاء منتخبين ، وتتمتع باستقلال مالى وادارى لا يتوافر للوحدات الادارية . وأوضح وأحدث مثل لدينا هو القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى الذى نص(١) على انشاء المجالس الشعبية فى المحافظات برياسة أمناء لجان الاتحاد الاشتراكى بها، وهى نموذج مصغر من «مجلس الشعب» ، وتختص بمتابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطنى ، واقتراح السياسات وآتخـاذ القرارات والتوصيات فى المسائل الاقليمية ، وذلك فى اطار الخطة العامة للدولة(٢)

تطوير الهيئة الادارية

ان ضرورة تطوير الهيئة الادارية لا تقل عن ضرورة تنظيمها ، بل ان التطوير هو جزء أساسى من التنظيم .

---

(١) فى الفرع الأول من الفصل الأول من الباب الأول منه (المواد ٥ ـ ٣٠) .
(٢) المادة (١١) من القانون .

أولا ــ تساهم جمعيات ومعاهد الادارة فى الدول المتقــدمة فى هذه العملية فى الدول النامية والمتخلفة فتمدها بالخبراء والتقارير والابحاث٠

وقد اهتمت مصر بهذا الشأن اهتماما كبيرا بانشاء المعهد القــومى للادارة العليا ، ومن أهدافه :

١ ــ تنسيق وتنمية المجهودات التى تســاهم فى عملية التطوير ، وزيادة المديرين الاكفاء ٠

٢ ــ القيام بالابحاث المختلفة فى مجالات الادارة ٠

ويقوم المعهد البريطانى للادارة بالخدمات الآتية :

١ ــ امداد الهيئات والمنظمات الادارية بمعلومات شـــاملة وخدمات استشارية عن السياسات والاساليب الادارية ٠

٢ ــ القيام بدراسات وأبحاث عن بعض النواحى الخاصة فى الادارة

٣ ــ اقامة مؤتمرات وقاعات بحــث فى السياسات الادارية والمواد المتخصصة ٠

٤ ــ تقديم مكتبة تشمل مستندات فى نواحى الادارة ٠

٥ ــ نشر مجلات دورية ٠

ثانيا ــ يتحتم اعادة التنظيم فى الحالات الآتية :

١ ــ زيادة عــدد المرءوســين الذين يرأسهم مدير واحد عن الحد المعقول ٠

٢ ــ وجود تضارب بين عدد من المناصب أو الوحدات الادارية ٠

٣ ــ عدم تكافؤ السلطة مع المسئولية ٠

٤ ــ اختلاف أهداف الوحدات الادارية بعضـــها مع بعض أو مع الأهداف الأساسية للمنظمة ٠

٥ ــ زيادة عدد المستويات الادارية دون مبرر ٠

٦ ــ تركيز معظم السلطات فى الادارة العليا بدرجة تشــل فاعلية وحركة الوحدات ٠

٧ ــ تفويض سلطة للمديرين أكثر مما يحتاجه العمل ٠

٨ ــ ظهور عدم قدرة الاداريين على التصرف أو تحمل المسئوليات ٠

٩ ــ صعوبة تحقيق التعاون المتبادل فى ظل التنظيم ·
١٠ ــ تغير النظام السياسى أو الاجتماعى أو الاقتصادى ·
١١ ــ تغير طبيعة العمل ·
١٢ ــ تغير الشكل القانونى للمنظمة ·

موقف الادارة المصرية من التنظيم :

ألقى رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحثا فى مؤتمر القادة الاداريين (١) جاء به :

١ ــ بالرغم من أن الاختصاصات الرئيسية عادة ما توضحها القوانين واللوائح فى شكل أحكام عامة شاملة ، الا ان التفاصيل الخاصة بالقواعد التنظيمية لهذه الأحكام ، والاجراءات التنفيذية التى تبين للعاملين طريقة سير العمل غالبا ما تكون غامضة وعتيقة أو غير موجودة أصلا مما يؤدى الى ضعف كفاءة الأداء فى الأجهزة التنفيذية ·

بل ان الخطوط العريضة للتنظيم العام ليست واضحة الوجود فيما عدا الأحكام التشريعية المنظمة للاختصاصات الشاملة حتى بالنسبة لبعض أجهزة التنفيذ العليا ·

٢ ــ أن لامركزية التنفيذ لم تحقق بعد وجودها كأمر واقع · فلا تزال الأجهزة المركزية حريصة على حجب السلطة عن الأجهزة المحلية· ولا تزال الأجهزة المشرفة تأبى تفويض بعض سلطاتها الى الاجهزة الأدنى مع ما يصاحب ذلك من طول المسافات الادارية ، وتعويق أو تأخير تدفق العمل الادارى الى حيث الحاجة اليه ·

ولا يقتصر هذا الأمر على الأجهزة بل يتعداه الى الأفراد · فالملاحظ أن السلطات التنفيذية غالبا ما تكون مركزة فى المستويات الأعلى مما يضطر العاملين فى المستويات الأدنى الى استمرار الرجوع اليها فى جميع الأمور مما يؤدى الى تضخم أعبائها بدرجة كبيرة ، بالاضافة الى خلق تعقيدات لا مبرر لها ، وتعويق لاجراءات التنفيذ · فالأصل أن تتناسب السلطات التنفيذية المخولة لمستوى معين مع ما يتحمله من مسئوليات · وذلك بتفويضه السلطات المناسبة من المستوى الأعلى حتى يمكنه مباشرة مسئولياته بما يمكن من محاسبته فى حالة التقصير ·

---

(١) المنعقد فى دمنهور فى الفترة من ١٦ ــ ٢٩ ابريل ١٩٦٥ ·

٣ ـ وكان من نتيجة احتفاظ المستويات العليا بكافة السلطات أن تورطت أجهزة وضع السياسات فى أعمال التنفيذ ، بل فى تفصيلات قد تكون ثانوية فى تلك الأعمال ٠

ويبدو أن طبيعة أعمال التنفيذ ، وما ترتبط به من مظاهر السلطة قد ساعد على انتشار هذه الظاهرة ٠ وهذا التورط مشـــهود فى بعض الأجهزة العليا خاصة حيث تنشغل تلك الأجهزة عن اختصاصاتها الأصيلة فى الاشراف والتوجيه والاشتراك فى رسم السياسة العامة للدولة فى كافة المجالات ٠

كما ألقى السيد المهندس محمود يونس نائب رئيس الوزراء ورئيس هيئة قناة السويس سابقا بحثا آخر فى نفس المؤتمر جاء به :

١ ـ لوحظ فى المرحلة السابقة أن بعض القادة الاداريين متحفظون فى تصرفاتهم نتيجة كثرة أجهزة الرقابة عليهم ، وخوفهم من هذه الأجهزة ٠ وانى أعتقد أن لهم العذر أحيانا ، ولكن ليس لهم العذر غالبا ٠

وهذا يبدو مثلا وبشكل واضح فى خشية كثير من الأجهزة التنفيذية من الرقابة المالية على وجه الخصوص ٠ وهذا يحد من نشاطهم ، ويؤخرهم عن الوصول الى الهدف ٠ وأنا أعتقد أن على القائد الادارى أن يصـــل الى هدفه بأية وســـيلة ، **وهنا استعير تعبيرا عسكريا وهو أنه لا يجوز للقـــائد أن يترك أية عقبـــات ثانوية تحول دون الوصول الى الهدف ٠** وكثير من أجهزة الرقابة تنظر الى عملها على أنه الكشف عن مخالفة اللوائح والنظم مع أنها موضوعة بمعرفة زملاء لحضراتكم ويمكن أن تعدل ٠ ونحن مستمرون فى طريقنا دون انتظار التعديل ٠

وسأضرب المثل بموضوع خبرته شـــخصيا ٠ لقد عملت فترة عملى فى قناة السويس فى وزارة من الوزارات ، وكانت هناك كســـارة فى (أبو زعبل) لتكســير الزلط متعطلة منذ أربع ســـنوات ، وتحتاج الى اصلاحات تتكلف ٣٠٠٠٠ جنيه ؛ ولما طلبنا هذا المبلغ من نقود المقـاول المودعة بالوزارة قيل ان الأمر يحتاج الى توقيع وكيل الوزارة فوقع وكيل الوزارة على الطلب ٠ ولما ذهبنا الى السكرتير المالى قال (لا) التوقيع يجب أن يكون لوزير المالية (الخزانة) ، وكان موجودا فوقع ٠ ولكن لما عدنا الى السكرتير المالى قال (لا) مرة ثالثة لأنه منذ عامين رفع أحد الناس قضية على المحجر ٠ المهم أنه يضع أية مشكلات ٠ ولم يكن من الممكن ان يستمر الحال على هذا الأساس ٠ فالتغيير الثورى الذى حدث بســـيط

جدا • أعطيت أمرا بألا يدخل السكرتير المالى المصلحة فى اليوم التالى • وأثير الموضوع أمام الوزير فاتصل بى فأخبرته أن هذه الطريقة لا يمكن أن تستمر ، وأنه حر فى أن يرسل شخصا آخر أو لا يرسل • وفعلا أرسل شخصا آخر ، وكان أول عمل قام به الموظف الجديد أنه وقع شيكا بالثلاثين ألف جنيه !

٢ ـ هناك كثير جدا من زملائنا الموظفين من لا يرى فى أى تطور تغيير للماضى لأن كثيرا من التصرفات والموضوعات يبت فيها موظفون لا يتحملون المسئولية بقدر كاف • وعندما يصل الموضوع الى القائد الادارى فى جهاز حكومى ينتقل من السيد الوزير الى الوكيل ثم مدير المصلحة فالمراقب •• وهكذا الى أن يصل الى شخص لا يوافق على الطلب• بمعنى أنه لو تقدمت مؤسسة بطلب فان الرد دائما هو (لا) • وبعد ذلك توضح مبررات الرفض ومن السهل كتابة هذه المبررات • وتنتقل نفس الورقة بالرفض ومرفوعة برأى المكتب الى القسم فالادارة فالمصلحة ثم الى الوزارة • وينقل الى المؤسسة الرد بأن رأى الوزارة هو (لا) •

ما يحدث فى هذه الحالة هو أن هناك (عقدة حب السلطة) موجود عند صغار الموظفين • فاذا طلبت من الوزير اعادة النظر فى الموضوع ينتقل التسلسل الادارى من الوزير الى أن يصل الى نفس الموظف فيكتب الموظف مبررات (نعم) ويذهب الى منزله سعيدا جدا لأن الوزير رجاه فى حل الموضوع !!

٣ ـ النقطة التوأم لهذا هى (الورق) فجزء كبير جدا من مجهود القادة الاداريين يضيع فى الورق • وأساس الورق •

(آ) الخوف من المسئولية •

(ب) وعدم الثقة المنتشرة بين الرئيس والمرءوس •

(جـ) وتسلسل القيادات المختلفة • فنجد أنه لو أمر شخص مرءوسه بتنفيذ موضوع فانه يطلب منه عشرة امضاءات !

٤ ـ والنقص فى المسميات مشكلة • فمثلا من الناحية الصناعية كلمة (مسمار) يندرج تحتها مائة ألف نوع من المسامير • وعندما أطلب نوعا من المسامير يقولون انها تصنع محليا علما بأننى أضع مواصفات محددة يتضح منها أنها تختلف عما ينتج محليا •

وأستطيع أن أضرب مثلا آخر خاصا بصرف طلب قرض فقد طلبوا

الاجابة على عشر ملاحظات على أول طلب • وعندما أجبت الملاحظات أعيد الطلب ثانية لأنه تصادف أن كان الموظف الذى طلب العشرة الاعتراضات الأولى غير موجود فوضع زميله عشرة اعتراضات جديدة • وعندما وصل الأمر الى رئيس الجهاز عجز أن يقول لموظف صغير ان هذا لا لزوم له علما بأن كل الاسئلة أو أغلبها لم يكن له لزوم !!

ثالثا ـ التوجيه

التخطيط والتنظيم وحدهما لا يؤديان الى اتمام الاعمال ، اذ هى مراحل تحضيرية قبل التنفيذ •

لذلك فمن الضرورى للاداريين على مختلف مستوياتهم الاتصال بمرءوسيهم ، واصدار التعليمات اليهم ، وارشادهم بين حين وآخر عن كيفية اتمام الاعمال بقصد رفع روحهم المعنوية ، والحصول على تعاونهم الاختيارى •

فالتوجيه اذن ليس جزءا من تنفيذ الاعمال وانما هو المرحلة السابقة عليه مباشرة •

١ ـ الارشاد

ويتوقف التوجيه بصفة أساسية على مدى كفاية التخطيط والتنظيم:

١ ـ فهو يتوقف على مدى وضوح الاهداف وفاعليتها •

٢ ـ ويتوقف على ملاءمة السياسات والاجراءات المتبعة •

٣ ـ ويتوقف على البرامج الزمنية الموضوعة •

٤ ـ ويتوقف على طريقة تحديد المسئوليات والسلطات •

٥ ـ ويتوقف على الاوصاف الوظيفية وطرق التقسيم الادارى ومدى كفاءتها وملاءمتها •

واذا كانت هذه العناصر ، كلها أو بعضها ، معدومة أو حتى ضعيفة أصبحت عملية التوجيه شاقة ومعقدة •

ولكى يتم التوجيه على الوجه المطلوب :

١ ـ يجب ألا تتعارض الأوامر مع التدرج الرئاسى فلا يجوز مثلا

للمدير العام مثلا أن يعطى التعليمات الى أمين المخازن اذ يحتمل أن يكون لرئيس المخازن تعليمات أخرى ورأى مخالف فى هذه الاوامر فتحدث بلبلة وارتباكات فى العمل ، بل يجب أن يعطى التعليمات لرئيس المخازن الذى ينقلها بدوره ، وفى نطاق مسئولياته ، الى أمين المخازن ٠

٢ ـ يجب أن يصدر الأمر من مختص ٠

٣ ـ يجب أن يكون الأمر قابلا للتنفيذ ومعقولا حتى يمكن تنفيذه وبالتالى احترامه ٠

٤ ـ يجب أن يكون الامر كاملا وواضحا ودقيقا وصريحا ولا يقبل التأويل أو الشك ٠

٥ ـ يجب عدم تكرار الأوامر أو تعارضها ٠

٦ ـ بالنسبة للأوامر غير المتوقعة يجب أن تشرح المبررات لاصدارها وقت هذا الاصدار لا بعده ٠

٧ ـ يجب شرح الأوامر المعقدة مع ضرب الأمثلة العملية ٠

٨ ـ يجب الاقلال من الأوامر بقدر الامكان لأن الاكثار منها يرهق كاهل الموظفين ، ويصعب عليهم استيعابها ، ويثقل عليهم الرجوع اليها فتفقد هيبتها وفاعليتها ٠

٩ ـ يجب أن تكون لهجة الأمر غير جافة ويشوبها روح التعاون حتى يسهل تقبلها ٠

٢ ـ رفع الروح المعنوية

يتوقف تحديد الأهداف فى أية منظمة أو فرع أو وحدة ادارية على مدى قدرة القيادة على توحيد الجهود الجماعية ٠

والقيادات ليست مجموعة من الصفات ، كل من يتحلى بها يمكن أن يكون قائدا ، وانما تعبر كلمة القيادة عن علاقة بين أشخاص مفككين ، وأحيانا متنافسين أو متنافرين أو متصارعين ، كل منهم يتجه فى اتجاه ويمضى فى طريق أو يتربص للآخر ليقلل من شأنه واحترامه أو ليحل محله ٠٠ وبين شخص يستطيع أن يجمع شملهم ، ويوحد كلمتهم ، ويفى بحاجاتهم ، ويحقق رغباتهم ، ويحصل على تعاونهم الاختيارى عن طيب خاطر وكأنهم فرقة موسيقية أو فريق رياضى ، ويحقق فى النهاية هدف المنظمة أو المشروع أو الوحدة على أحسن وجه ٠

ولكى نبين أهمية هذه القيـــادة نذكر أنه لا يكفى مطلقـا أن تدفع المنظمة أجورا مرتفعة لموظفيهـا ، ولا أن تيسر لهم كل وســـائل العمل والراحة والترفيه ، ولا السلطة الرســـمية والتعليمات التفصيلية ، لكى يقوموا بعملهم بحماسة ، وتفان ، ودأب ، وابتكار .. وانما يتحقق ذلك كله ، وأكثر منه ، عنـد رفع الروح المعنـــوية ، وتدعيم روح التعـــاون الاختيارى Voluntaryco-operation .

ان رفع الروح المعنـــوية ، وخلق الحافز الشخصى ، عامل أساسى لنجاح أية منظمة وسيرها نحو الكمال بطريقة تلقائية بغض النظر عن نقص الامكانيات ، ووجود العقبات المختلفة . انها تصهر كل المشاكل ، وتذيب كل الصعوبات ، وتنفث الروح فى الجثة الهامدة المسماة بالمنظمة .

وكذلك فان كل خطأ يقع فيه القائد أو الادارى فى معاملته للمجموعة أو حتى لأحد مرءوسيه يؤدى حتما وفورا الى ظهور شعور التذمر ، والتمرد فى المجموعة كلها ولو كان أفرادها متنافرين متصارعين على النحو المتقـدم ذكره . وبذلك ينخفض ترمومتر الروح المعنوية لديهم ، وقـد يصل الى الصفر أو تحت الصفر فى لمح البصر !

لذلك ينبغى :

١ ـ دراسة المسائل النفسية نظريا وعمليا لدى المرءوسين .

٢ ـ الاســـتفادة من عنصر الوقت حتى يكون فى صـــالح العمل لا ضده .

٣ ـ تجنب أى احتـــكاك أو اثارة أو خطأ أو انفعـــالات لا تبرره مصلحة العمل . بل ان التضحية وضبط النفس فى هذا السبيل واجبان للحصول على أحسن النتائج وأسرعها . ذلك أن الانسان عاطفى بطبعه . ولدى المرءوس حساسية لا توجد فى الرئيس من شعوره بأنه أقل وتابع وتحت رحمة شـــخص آخر مهما كان هــذا الشـــخص وهيبته وطيبته وسماحته . كما أن الجماهير تشتعل حماسة بالعاطفة لا بالعقل الذى يقف عمله فى هذه الحالة ، وتسرى فيها العدوى عند أقل اثارة .

يضاف الى ذلك أن على الادارى واجب محاربة السلبية فى الموظفين بشتى الطرق :

١ ـ بتجنب الانفعالات العاطفية التى لها ردود فعل منهـا السلبية والجمود لتفادى المسئولية وجرح الشعور .

٢ ـ تحكيم المنطق والروح التعاونية ، ومد يد المعونة والصداقة ، بدلا من الضغط والأوامر والتهديدات ·

٣ ـ خلق تشجيع الاتجاهات الايجابية مثل الاخلاص للعمل ، وأداء الواجب فى كل الظروف ، وعدم الأنانية ، وخلق الحوافز الشخصية . وتقدير الاجتهاد ومجازاة الكفء على كفاءته ، واشراك المرءوسين فى اتخاذ القرارات ومناقشة تنفيذها ، وعدالة المعاملة ، وتكافؤ الفرص ، والاشادة بمواطن القوة فى المرءوسين ، والتفاؤل ، والتجاوز عن الاخطاء البسيطة أو الاضرار الهينة ، والصدق فى القول ، والاعتداد بالكرامة ، وحسن التصرف ، وضبط النفس ، والحزم ، والدقة فى العمل ، ومعالجة كل شكوى بما تستحق من عناية ، ومعالجة عناد المرءوسين المتمردين بالصبر والبشاشة واللين ، وعدم التحيز ، وعدم التعريض بالمخطئين علانية وتشجيعهم وارشادهم الى الصواب ، والنقد البناء ، وعدم اللجوء الى العقاب الا عند الضرورة القصوى ···الخ · وهذا ما يطلق عليه « العلاقات الانسانية » فى الوحدة ·

وفى نهاية الحرب العالمية الاولى بدأ الاهتمام بهذه العلاقات الانسانية ، وأظهرت الابحاث فى مصنع هورثون التابع لشركة الكهرباء العامة بوضوح أن عاملى الروح المعنوية والتشجيع كانا من الاهمية بحيث حجبا تماما تأثير سوء الاضاءة والتهوية ، والاجهاد ، وهى العوامل التى كانت تحت الدراسة · وقد أدى ذلك الى أن قام (ألتن مايو) ورفاقه بدراسة عاملى الروح المعنوية فنتج من هذه الدراسة تقاريرهم الشهيرة · وقد لخص دكتور (ليكرت) النتائج كما يلى :

١ ـ أظهرت هذه الدراسات بطريقة كمية ونهائية أن العمال كانوا يستجيبون لطرق الادارة العلمية بزيادة الانتاج الى الحدود التى يشعرون أنها مناسبة ، ولم يؤثر نظام الاجور فى هذا الشأن ·

٢ ـ وأظهرت هذه الدراسات أيضا أن العمال كونوا تنظيما غير رسمى يختلف عن التنظيم الرسمى · وكان لهذا التنظيم غير الرسمى فعالية وأثر لم يكونا موجودين للتنظيم الرسمى ·

٣ ـ وأظهرت أيضا أن العداوة والنفور والشك والخوف عند العمال تغيرت كلها الى تجاوب مما سبب زيادة الانتاج ·

ونقتبس الفقرة التالية من دكتور (ليكرت) :

هنـاك فوائد هامة نكسبها اذا أمكننا ادماج مزايا طريقتى الادارة العلمية والعلاقات الانسانية ٠

وقد اتضحت أنواع كثيرة من العلاقات نتيجة للدراسـات العديدة فنجـد :

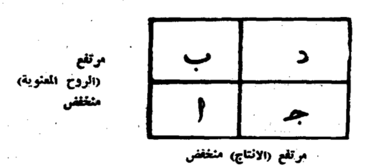
(أ) فى بعض الوحدات روح معنوية ضعيفة وانتاج ضعيف ٠

(ب) وحدات يمتاز أفرادها بروح معنوية مرتفعة ولكن انتاجهم ضعيف ٠

(جـ) وحدات تمتاز بانتاج جيد ولكن الروح المعنوية ضعيفة ٠

(د) وحدات تمتاز بقوة الروح المعنوية وضخامة الانتاج ٠

وها هو رسم توضيحى يبين العلاقة بين الروح المعنوية والانتاج :



وفى الوحدات قسم (أ) التى تتصف بالضعف فى الروح المعنوية والانتاج معاً تترك الامور تسير دون تدخل أو اشراف سـواء من الناحية الفنية أو العلاقات الانسانية ٠

والوحدات التى تقع فى القسم (ب) والتى تتصف بقـوة الروح المعنوية مع الانتاج الضعيف بها مشرفون تدربوا فى العلاقات الانسـانية ولكن يطلب منهم بذل كل جهودهم فى اسـعاد الموظفين فتكون النتيجة وجود جو عائلى فى المنظمة يحبه الموظفون فيقل الغياب وترك العمل ٠

وتقع الوحدات التى يتوافر فيها الاشراف الفنى الممتاز الذى يتطلب زيادة الانتاج رغم ضعف الروح المعنوية فى القسم (ج) ٠

أما الوحدات التى يتوافر فيها الاشراف الفنى الممتاز والروح المعنوية العالية فهى فى القسم (د) أى يجتمع الاشراف الفنى الممتـاز من جانب المؤسسة مع الحماسة والرضا الكبيرين من جانب الموظفين ٠

رابعا ـ الوحدات المركزية والمحلية للتنظيم

ان التوسع في النشاط الادارى ، وما ترتب عليه من التعقيد فى التنظيم وزيادة عدد الموظفين والعمال ، أدى الى زيادة الرغبة نحو الاقتصاد :

١ ـ في اجراءات العمل

٢ ـ وفى عدد الموظفين

أى باتباع قاعدة الاقلال من الموظفين مع زيادة كفايتهم • وهو أسلوب عرفته ومارسته كل الحكومات الحديثة مع استثناء واحد هو أنه في المجتمعات الاشتراكية يمكن الحرص على الشق الاول وحده (الاقتصاد فى اجراءات العمل) دون الشق الثانى حيث تخضع الحكومات فيها لالتزام تعيين كل الخريجين لتفادى البطالة العامة بينهم •

وفى الخمسة والعشرين سنة الاخيرة ظهر فرع جديد فى علم الادارة يبحث فى البناء التنظيمى واجراءات العمل •

وهذه المهمة ـ التنظيم ـ أصبحت من مسئوليات هيئات خاصة بها بعد أن كانت ملقاة على عاتق أفراد أو لجان • هذه الهيئات هى (هيئات التنظيم وطرائق العمل) الموجودة فى كثير من الدول •

وقد بدأت السويد مثلا ـ بعد سنة ١٩٢٠ ـ فى الاستفادة من الخبراء الفنيين فى هذا الميدان عن طريق قيامهم ببعض الابحاث فى المؤسسات الصناعية • وبعد سنة ١٩٣٠ ابتدأ تطبيق الابحاث على التنظيمات المكتبية والادارية فى بعض البنوك والمكاتب التجارية وشركات التأمين ••• الخ • وفى سنة ١٩٤٤ اقترح مجلس الوزراء على البرلمان انشاء وحدة للتنظيم وطرائق العمل تعمل للجهاز الحكومى كله سواء بالنسبة للخدمة المدنية أو العسكرية • وبذلك أنشئت أول ادارة للتنظيم المركزى كهيئة مستقلة، وهو نفس الوقت الذى أنشئت فيه هذه الادارة فى كل من بلجيكا وبريطانيا والولايات المتحدة •

طبيعة عمل وحدات للتنظيم فى الحكومة

يمكن تعريف الغرض العام من ادارات التنظيم فى الخدمة الحكومية

بالحصول على أقصى كفاية فى عمليات الجهـــاز التنفيــذى ، والوصول للاقتصاد فى التكاليف واجراءات العمل عن طريق تطبيق الوسائل العلمية للتنظيم .

وكمبدأ عام يتميز عمل التنظيم ـ ســواء أكان مركزيا أم محليا ـ بكونه نشاطا استشاريا ليست له قوة اصدار أوامر أو اجراء تغييرات . فالقادة الاداريون ومساعدوهم المســئولون عن تلك المهمة فى وحداتهم . ولذلك يجب أن يعتمد موظفو التنظيم على حسن تقديمهم لمقترحاتهم التى يجب أن تتم بالتشاور مع الموظفين على جميع المستويات حتى يمكن قبول مقترحاتهم .

اختصاصات ادارة التنظيم المركزية (١)

يمكن أن تتخذ ادارة التنظيم فى الحكومة السويدية نموذجا مناسبا، فنوجز اختصاصاتها فيما يلى :

١ ـ اجراء أبحـاث طبقا لخطة موضـــوعة تتعلق بالتنظيم ووسائل العمل لكل هيئة ليست بها وحدة محلية ، واسداء الخدمات الاستشارية كلما ظهرت مشكلة خاصة بذلك .

٢ ـ الاشتراك فى المراجعات التنظيمية الهامة فى الهيئات التى لها وحدات محلية .

٣ ـ تقـوم بالابحاث التنظيمية ذات الاهمية بالنســـبة للخـــدمة الحكومية ككل .

٤ ـ تقوم بالتنسيق بين أعمال التنظيم وطرائق العمل فى الحكومة عن طريق عقد الاجتماعات لموظفى التنظيم فى جميــع الوحدات والادارات لتبادل المعلومات ، وكذلك عن طريق اصدار المطبوعات .

٥ ـ اعطاء المعلومات فيــما يختص بمشـــاكل التنظيم ذات الاهمية العامة . وكذلك فيما يتعلق باستعمال الآلات المكتبية .

٦ ـ تنظيم برامج التدريب مركزيا لجميع الوحدات .

٧ ـ متابعة المبادىء المســـتحدثة فى التنظيم وطرائق العمل فى الصناعة والتجارة والمؤسسات والهيئات والجمعيات .

---

(١) نقلناها هنا عن بحث (الوحدات المركزية والمحلية للتنظيم) للأســتاذ س. تاراس سالفورز مدير عام ادارة التنظيم بالحكومة السويدية .

٨ ــ متابعة هذه المبادىء فى الحقل الدولى ٠

٩ ــ انشاء وحدات تنظيم محلية قائمة بذاتها لتتنـــاول المسائل الادارية والفنية لجميع الادارات المحلية ٠

وفى الحكومة الســـويدية ــ على عكس المتبـع فى الدول الاخرى وخاصة الكبيرة ــ توجد وزارات مركزية قليلة اذ لا يتعـــدى عددها عن احدى عشرة وزارة يبلغ(١) عـــدد موظفيها حوالى ٨٠٠ موظف ٠ ولكن توجد ، من ناحية أخرى ، مكاتب وادارات مساعدة تعتبر وحدات مستقلة عن الوزارات ٠ وهذه الهيئات لها درجة كبيرة من الاستقلال ، وتتلقى من الوزارات المختصة بعض التوجيهات المتعلقة بالمبادىء فقط ٠

ولمعرفة حجم الحكومة المركزية السويدية كمقياس ، نذكر أن عدد موظفى الحـــكومة جميعها بما فيهم العمال يبلغ ٣٦٠ر٠٠٠ نصفهم يتبع المؤسسات العـامة المستقلة ٠ أما النصف الآخر فمـــوزع بين ٥٠ ادارة حكومية مركزية (تتبع ال ١١ وزارة مركزية) وهـــذه الادارات التابعة للحكومة المركزية لها فروع فى الاقاليم و ٦٠ مؤسسة ومنشأة بجـانب المحاكم وادارات القرى والتنظيمات العسكرية ، وسكك الحديد التى تعتبر من أكبر المرافق ، والتليفون ٠٠٠ الخ ٠

وتشبه الســويد فى هذا الشأن تماما البلاد المجاورة لها ، وهى البلاد الاسكندنافية (الدانمارك ــ فنلندا ــ النرويج)

وتختلف وحدات التنظيم المركزية فى كل دولة تبعا لكبر الجهـــاز الحكومى فيها أو صغره ٠

ففى البلاد الكبيرة تكون اختصـــاصاتها الرئيسية القيام بالأبحاث واعطاء المشـــورة للرئيس الادارى الأعلى أو لمجلس الوزراء فيـــما يتعلق بتنظيم وتنسيق المسئوليات بين مختلف الهيئات بعضها البعض ، أو بينها وبين الحكومة ٠

أما فى الدول الصغيرة فتقوم بقدر معقول من الأبحاث التفصيلية ٠

طريق تكوين وحدة التنظيم المركزية :

يجب أن يتم تشكيلها على أساس :

١ ــ الانتباه الشـــديد فى اختيار رئيس مؤهل لها ، متفرغ كل الوقت ٠

---

(١) فى عام ١٩٥٩ الذى وضع فيه هذا البحث ٠

٢ — اختيار مساعدين له فى نفس المستوى ، بنفس الانتباه ، مع اعفائهم من مهام عملهم الأصلية حتى يستطيعوا التفرغ لأعمال التنظيم ، والعمل على تنمية مهارات متخصصة فى الوحدة المركزية تتولى خدمة الجهاز الحكومى كله .

٣ — تقوم الوحدة المركزية بالتتبع المستمر لأعمال التنظيم بالوزارات عن طريق جداول الخطط المتعلقة بانشاء الوحدات المحلية بالوزارات أو المتعلقة بموظفيها أو بالأبحاث التى ترى القيام بها .

٤ — يجب على التقارير التنظيمية أن تحتوى — كلما أمكن — على ما يفيد الموافقة على الاقتراحات ومدى التقدم والأخذ بها ، وذلك لكونها تقارير تشتمل على توصيات مقترحة .

وان الاعتماد على التقارير كوسيلة لاتخاذ اجراء ما لمن الأخطاء الشائعة فى النمو الحديث للادارات الاستشارية . وهذا أمر يجب تجنبه — اذا أمكن — فى مصر .

« هذه الملاحظة قد وردت ضمن الاقتراحات العلمية التى تناولها مستر دافيد برايس فى تقريره للمؤتمر الادارى المنعقد فى مصر عام ١٩٥٩ »

٥ — الاهتمام المستمر بالكشف عن وسائل للتنسيق بين الوحدة المركزية والهيئات الحكومية الأخرى التى تعنى بالتحسينات الادارية بما فى ذلك لجنة التخطيط القومى ووزارة الخزانة .

طريقة اختيار الوحدات التنظيمية :

١ — مراعاة الالتزام بعدم النزول عن الحدود الدنيا للمؤهلات المطلوبة فيمن يمارسون أعمال التنظيم ، والاصرار على ألا يعهد بأعمال التنظيم الا الى الأشخاص المؤهلين سواء أكانوا رؤساء أم مساعدين .

٢ — المبادرة فى اسناد أعمال التنظيم الى رجال أكفاء سواء فى الوحدة المركزية أو الوحدات المحلية . وعلينا أن نتوقع أن المعلومات الادارية التى سيحصلون عليها عن طريق الأبحاث التى يؤدونها ، ستستفيد منها الحكومة عندما يرقون فى المستقبل الى وظائف أخرى ذات مسئولية .

٣ ـ اعطاء اعتبار ادارى كامل ومستجيب للأبحاث التنظيمية • كما يجب العناية نحو تأكيد وشرح أهمية التنظيم ونتائج التحسينات الادارية للرؤساء الاداريين والموظفين ليتحقق التفـــاهم بينهم وبين رجال التنظيم ومساعدتهم فى أداء المهام الموكولة اليهم •

٤ ـ ان المؤهلات الملائمة لموظفى التنظيم هى ادارة الأعمال •

٥ ـ يجب أن تصحب المؤهلات الفنية والادارية مؤهـلات أخرى فى العلاقات الانسانية •

٦ ـ كما يجب أن يكون لرجل التنظيم قدرة هائلة على التحليل والتحرى ، وشخصية مؤثرة ، وقدرة على التفاهم ولباقة فى الاتصالات ، وقدرة على التعبير ، والصبر •

طريقة قيام الادارة ببحث تنظيمى لهيئة ما :

توجد ثلاثة أشكال للخدمة التى يمكن لادارة التنظيم القيام بها لادارات الحكومة :

١ ـ البـــحث التنظيمى المنطقى العـــام للادارات الحكومية بأكملها ولمختلف الأقسام والفروع التى تتكون منها تلك الادارات •

٢ ـ دراسة مشكلات ذات اهتمام عام لاحدى الادارات المختلفة •

٣ ـ ابداء المشورة لبعض المشـــاكل الصغيرة • وغالبا ما تكون متصلة باختصاصات جديدة أو التوسع فى نشاط قديم •

والبحث المنطقى هو أهم الطرق لاقتراح التحسينات والحلول ، وامكان تقليل التكاليف •

وقبل أن تقوم الادارة بالبحث تضع خطة تغطى مدة سنتين تقريبا مقدما ، وتوضح هذه الخطة أجزاء ومستويات البحث •

وان أحسن طريقة لبدء البحث هو اجراء أبحـاث تمهيدية تغطى جميع أقسام وفروع الوحدة يقوم به رئيس القسم التنظيمى المسـئول بالتعاون مع مساعديه • هذا البحث التمهيدى يساعد فى اعطاء معلومات عامة جيدة عن أوجه نشاط الوحدة واختصاصاتها فى مختلف مجالات العمل ، وأهم المشكلات التى تتطلب الحل • كما يمكن عن طريقه تقدير مجال البحث الواجب القيام به ، والمدة اللازمة له •

انواع العيوب المتعلقة بطرائق العمل

لا يمكن حصر كل هذه الاقتراحات ولكن يمكن اعطاء نماذج مختلفة منها :

١ ـ قيام الموظفين المؤهلين تأهيلا عاليا بأعمال لا تتفق وتخصصاتهم أو تدريباتهم ٠

٢ ـ كثرة عدد أقسام الادارة بطريقة تجعل تقسيم العمل فيها أقل كفاية وأكثر تكلفة ٠

٣ ـ قيام بعض الادارات المركزية بأعمال يمكن تأديتها لامركزيا بواسطة الوحدات المحلية وهى الأعمال البسيطة ذات الصبغة والفـــائدة المحلية البحتة ٠

٤ ـ قيام بعض الادارات والوحدات المحلية بأعمال يحسن أن تؤديها الادارات المركزية لأهمية تجميعها أو لامكان استخدام آلات لا تتوفر فى الفروع ، أو لوجود خبراء قلائل فى الادارات العليا فى هذه الأنواع ، أو لزيادة الكفاية ، أو للتخصص ٠٠٠ الخ ٠

٥ ـ المسئوليات موزعة بطريقة غير متوازنة بين مختلف المستويات فى المنظمة ٠

٦ ـ الروتين المعقد وغير الضرورى فى المسائل البسيطة ٠

٧ ـ العمل غير الضرورى يتخذ شكل تقارير أو احصائيات تستنفد جهدا ضروريا لأعمال أكثر أهمية فضلا عن تعطيل هذه الأعمال ٠

٨ ـ العمل المتكرر فى الأقسام المختلفة أو فى فروع القسم الواحد (الازدواج) ٠

٩ ـ تنازع الاختصاصات أو التهرب من المسئوليات ٠

١٠ ـ مراجعة ومراقبة العمل لا تؤدى بالطريقة المناسبة (العمل المهم يراجع باهمال والتافه بعناية وتدقيق زائدين عن الحد) ٠

١١ ـ زيادة عدد الموظفين أو قلتهم عن القدر الكافى للعمل ٠

١٢ ـ أسلوب العمل ردىء ٠

١٣ ـ قلة مبالاة الموظفين بالمسئوليات ٠

تبعية لجنة التنظيم المركزية :

في خلال العشرين سنة الأخيرة قد تم انشاء ادارات مركزية للتنظيم في كثير من الدول ٠

ولما كانت لجان التنظيم هي وحدات ادارية ولو أنها ذات وظيفة استشارية بحتة فيجب أن يكون مكانها في الجهاز الادارى لا خارجه ، وانما تكون فقط في وضع يوفق بين اعتبارين قد يبدوان متعارضين وهما :

١ ـ استقلال هذه الوحدات في العمل ٠

٢ ـ تبعيتها للجهاز الادارى ٠

وقد أحصى الأستاذ س ٠ تاراس سالفورز ، مدير عام ادارة التنظيم بالحكومة السويدية عام ١٥٩٩ أحدى وعشرين دولة بها ادارات تنظيم مركزية صنفها كالآتى من حيث التبعية :

١١ دولة ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بوزارة المالية ٠

٤ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بهيئة الموظفين ٠

٢ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بهيئة الموظفين والميزانية مجتمعتين ٠

٤ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها برياسة مجلس الوزراء ٠

٢١

انشاء ادارات التنظيم المحلية :

من المتفق عليه بين الخبراء الدوليين أن يكون العمل التنظيمى مركزيا في بدايته ، ويتم على يد رئيس وأعضاء على مستوى عال من الثقافة والخبرة بالتنظيم ٠ وعن طريق هذه الوحدات المركزية يدرب الموظفون الذين سيتولون أعمال الوحدات المحلية نظرياً وعمليا بالمشاركة في الأبحاث تحت الادارة المركزية ٠

وتحقق هذه الطريقة غرضين :

١ ـ ولادة الوحدات المحلية ولادة طبيعية من الوحدة الأم ٠ وهذا أمر جوهرى ٠

٢ ـ توحيد النظم والأبحاث ومناهج التفكير بين الوحدة المركزية والوحدات المحلية . وهذا أمر جوهرى آخر .

ومن المستحسن أن تكون هناك فى الحكومة وحدة مركزية لعدد من السنين ، وعدم التسرع فى انشاء الوحدات المحلية بجميع الهيئات والمؤسسات الحكومية وغيرها . فان ذلك سينجم عنه فائدة متبادلة للوحدة المركزية والوحدات المحلية . وهذه القاعدة أشد ضرورة فى البلاد التى يصعب فيها الحصول على عدد كاف من المنظمين ذوى المستوى العالى (توصية من أحد المؤتمرات التى نظمت عام ١٩٥٨ فى نيويورك بواسطة ادارة المعونة الفنية بهيئة الأمم المتحدة) .

خامسا ـ الحاجة المتزايدة الى القيادات الادارية

لقد رأينا فيما سبق النظام الادارى كله يتوقف على :

١ ـ القادة الاداريين .

٢ ـ أعضاء التنظيم الادارى .

٣ ـ الجو الملائم للعمل والانتاج .

ولما كان القادة الأداريون على رأس النظام فقد رأينا أنه ينبغى أن نفرد لهم هذا الفصل الخاص حتى يفهم وضعهم على حقيقته بالنسبة للنظام الادارى كله . ولقد أخرنا هذا البحث عن العنصرين الآخرين فى النظام حتى نتيح الفرصة لفهم أهمية وضعهم على حقيقته وفى المناخ الملائم له .

يقول (أنتفلد) الاستاذ بمعهد العلوم الاجتماعية بلاهاى انه لا يوجد تعريف متفق عليه للقيادة الادارية (١) .

ولكن ثمة اتفاق على أن القيادة تعتمد على السلطة . وربما كانت هذه نقطة بداية مثمرة لو ان هناك اتفاقا على تعريف السلطة . ولكن الخلاف على تعريفها موجود كذلك .

(١) فى بحثه الذى قدمه لمؤتمر المشاكل الادارية المقارنة المنعقد فى القاهرة من ٢١ ـ ٢٩ ابريل ١٩٥٩ .

وقد عرف (فايول) السلطة بأنها الحق فى اعطاء أوامر وفرض الطاعة • وربما كان هذا تعريفا مقبولا للسلطة الرسمية • ولكننا نعلم أن التنظيم غير الرسمى والعلاقات غير الرسمية تؤثر فى العلاقات الرسمية ، وفى هذا ألقى (برنارد) ضوءا على فكرة السلطة • فهو يركز الاهتمام على أفراد المنظمة الذين تصدر اليهم الأوامر • فاذا قبلوا الأمر تحققت سلطة الأمر عليهم • ويعتبر عدم الطاعة انكارا للسلطة • وعلى ذلك فان كون الأمر له قوة نافذة يتوقف على الأشخاص الصادر اليهم ولا يتعلق بصاحب السلطة أو الذين يصدرون الأوامر • فاذا لم يتقبل الفرد الأمر فانه لا يمثل سلطة عليه • **ولا يعنى هذا أن عليه قبول الأمر برضاء واختيار ورغبة • فهناك منطقة عدم اهتمام فى كل فرد تقبل الأوامر داخلها دون بحث عن السلطة • ومن الممكن أن يخضع الأنسان للأمر لأنه لا توجد طريقة أخرى •** ويمكننا أن نتصور أن يكون القائد موثوقا به فيطيعه الناس على هذا الأساس • وفى بعض الحالات يفاضل الناس بين سيادة النظام وكراهيتهم الشديدة لأمر ما ، وتكون النتيجة أن يقرروا التغلب على كراهيتهم للأوامر فى سبيل المصلحة العامة •

وفى كل هذه الحالات تكون هناك رغبة فى قبول الأوامر • أو على الأقل لا توجد مقاومة مقصودة •

وقد يمكن التفرقة بين القبول الايجابى للأوامر المبنى على الرغبة والقبول السلبى المبنى على الخوف فى انتظار فرصة لاظهار المعارضة أو المقاومة له • الأمر الذى قد يؤدى الى الاضراب فى المؤسسة والثورة فى الدولة • وفى مثل هذه الاحوال لا توجد القوة الا فى الظاهر وعلى السطح فقط • أما فى الداخل فتكمن الثورة ويقبع التمرد والعصيان والحقد الأسود لحين كسر القشرة الخارجية لسبب ما أو بفعل « عوامل التعرية » •

ويضع برنارد فارقا آخر بين السلطة والقوة • أو المركز وسلطة القيادة • فالاولى مستقلة لدرجة كبيرة عن الكفاءة الشخصية لشاغل المركز • بينما الثانية تعتمد على الاحترام ، وتخضع للمعرفة والفهم اللذين يتحلى بهما ذوو المقدرة العالية بصرف النظر عن المركز الذى يشغله• ويوضح هذا نجاح عامل أو موظف بسيط فى انتخابات النقابة أو الوحدة الجماهيرية على رئيسه فى العمل أو حتى على رئيس مجلس الادارة او المدير العام للمؤسسة أو الوحدة الادارية •

ويقرب من هذا التفرقة بين الرئاسة والقيادة كما بينها دكتور جيمس تومبسون اذ قال : « أحد العناصر الضرورية فى حالة القيادة هى انتخاب المجموعة لقائدها للسير لهدف معين ۰ وعلى ذلك فهى تعتمد على عناصر مثيرة مثل تحديد الهدف والاخلاص للمنظمة والقائد » ۰

ولا شك أن التفرقة التى بينها كل من (برنارد) و (تومبسون) لها قيمتها ۰ وهى تعتمد على الالتقاء بالهدف على أساس قبول الأمر بالرضا الحر ، والتعاون الايجابى فى المنظمة ، لا بالرضا بالأمر الواقع أو المفروض من أعلى ۰

يلعب الاحترام دوراً هاما فى العلاقة بين القائد وأعضاء فريقه ۰ وقد أشار الى هذا ادوار بانفيلد فقال : « الثروة والقوة ليستا الأساس المباشر الذى يبنى عليه التأثير ۰ فهما شرطان ضروريان فى بعض الأحوال ، ولكن غير كافيين للاحترام ، ويرى علماء الاجتماع أن الاحترام هو الجدير بالدراسة وليس الظروف التى تسببه » ۰

وفى رأيى أن هذه وجهة نظر لها قيمتها لأنه عندما يفتقد الاحترام لا يوجد أساس ثابت للسلطة ۰ والقيادة لابد لها من هذه السلطة ، وبالتالى لابد لها من ذلك الاحترام ۰

ونستخلص من ذلك أنه حتى نصل الى تعريف عملى للقيادة يجب أن نعلم أن العنصر الأساسى فيها أن يكون أعضاء التنظيم راغبين فى قبول الأوامر من أعلى ۰ فمهما كان سبب الأمر فانه يلزم أن تتوفر الرغبة فى طاعته ۰ أما اذا كانت الطاعة ترجع الى الخوف ليس الا فلا تتوفر الرغبة ، وبالتالى لا توجد السلطة ۰ وفى هذه الحالة تسود فكرة الرياسة وتختفى فكرة القيادة ۰

أنواع القيادة :

علينا أن نفرق بين أنواع رئيسية عديدة من القيادة ۰ وهذا يعتمد الى حد كبير على الظروف ، والى أى أنواع من القيادة أكثر ملاءمة لموقف معين ۰

وهناك أنواع من القيادة تقع على الخط الفاصل بين القيادة والرئاسة ، وتحتاج الى دقة فى التفرقة (قيادات سياسية وثقافية ودينية وادارية وتجارية ومالية واجتماعية وفنية ۰۰۰ الخ) ۰

وسوف نركز فى هذا المجال على القيادة الادارية التى تتصل وحدها بموضوعنا ، وهى تنقسم بدورها الى أربعة أنواع : القيادة الديمقراطية المتكاملة ــ القيادة الأوتوقراطية الموجهة ــ القيادة البيروقراطية المنظمة ــ القيادة الفردية ٠

اهمية القيادة الادارية :

لا أظن أن هناك فى الوقت الحاضر من ينكر الحاجة المتزايدة الى القيادة الادارية فى كل القطاعات الحكومية والعامة والخاصة على السواء ٠ وليس من الصعب بيان السبب فى هذا :

وأولا ــ ان الحياة الاجتماعية والاقتصادية تزداد تعقيدا ٠ وأعمال الحكومة تزداد باستمرار كما وكيفا ٠ وكل اجراء فى مجال معين له تأثير يختلف حسب الظروف من القوة الى الضعف فى مجالات أخرى ٠

ثانيا ــ اننا نعيش فى فترة نمو اقتصادى وتغيير اجتماعى متزايدين بدرجة مذهلة لم تخطر على بال أحد فى الماضى ، وكأننا وجدنا فجأة فى عالم جديد غير العالم الذى كنا نعيش فيه أو فى كوكب آخر غير الكوكب الذى كنا نسكنه ٠ فما كان حراما بالأمس أصبح حلالا اليوم ٠ وما كان مرغوبا فيه صار مرغوبا عنه ٠ وما كان علامة على الارتقاء بات جريمة لا تغتفر ٠٠ وما كان جائزا أصبح واجبا ٠ وما كان متروكا غدا هدفا كبيرا ٠ والعمل الذى كان محتقرا أضحى شرفا ما بعده شرف ٠٠٠ الخ ٠

وفى مثل هذه الظروف تتخذ الادارة صفة أكثر ديناميكية ، وتتغير طريقة التعليم من الطريقة التقليدية الى الطريقة الحديثة الملائمة للظروف المتطورة الجديدة ٠

وهذا كله يجعل الحاجة شديدة الى القيادات النشيطة فى كل المجالات الجديدة ٠

ثالثا ــ هناك فكرة متطورة عن أهمية زيادة الكفاية الادارية ٠ ففى القطاع الخاص تساعد المنافسة على زيادة الكفاية ٠ أما فى الحكومة فان المقابلة بين الموارد والامكانيات الضئيلة والأعمال والأهداف الكبيرة تدفع الى العمل على زيادة الكفاية الانتاجية ٠ وهذه تحتاج بدورها الى الكفاية الادارية التى تتيح لها الجو المناسب للعمل ٠

رابعا ــ ارتفاع المستوى العام للتعليم ــ كنتيجة للتنمية الاقتصادية

والفنية من ناحية ، وكنتيجة لليقظة السياسية من ناحية أخرى ـ يجعل الناس أكثر شعوراً بأنفسهم وادراكا لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية ، ومطالبة بأقصى الدرجات الممكنة للرفاهية •

وان قيادة أناس متيقظين أكثر صعوبة ، ويتطلب توافر صفات غير تلك التى تكفى لقيادة أناس لاهين أو غافلين عما يدور حولهم • وهم من كانوا يسمون قديما على سبيل التهكم « جماعة موافقون » أو « جماعة المؤيدين » •

وكل هذا يؤثر فى الادارة • فالأسباب الثلاثة الأولى أدت الى الحركة العلمية الادارية وما تبعها من تطورات تكنولوجية • والسبب الرابع أدى الى ظهور حركة العلاقات الانسانية •

وهناك خوف من أن تسير كل من الحركتين فى اتجاه مستقل • ومثل هذا التطور يعتبر خطيرا جدا ، بمثابة انفصال الرأس عن الجسم أو القيادة عن القاعدة •

وفى كتيب شيق بعنوان (الأشكال المتطورة فى الادارة) يقول المؤلف انه نتج عن الادارة العلمية دورات مبسطة للعمل مع اقتصاد فى الحركة والجهد واقتصاد كذلك فى التعليم •

وفى(١) (دليل الدراسات الحكومية) فى احدى الجامعات الامريكية العبارة التالية :

« ان الفلسفة التى تستند اليها برامج التحضير لدرجة أستاذ فى الادارة هى أن الأداء الفعال فى عمليات الاشراف والادارة يستدعى :

١ ـ خبرة بطرق ووسائل الادارة ، واحاطة بالعوامل الانسانية فيها ، وفهما لمشاكل ادارة البرنامج ، وتوجيه السياسة •

٢ ـ ولا يكفى أى من هذه العوامل بمفرده ، ولكن يلزم أن يكون المدير خبيرا بالطرق الفنية فى الادارة ، وفى نفس الوقت يكون مهتما بالصلات الانسانية بهؤلاء الذين يعملون معه وبه ومن حوله ومن أجله ، وبحاجاتهم وحاجة نفسه ، وعلاقة ذلك بسياسة البرنامج وأهدافه »

وقد تطورت هذه الفلسفة بعد ذلك فى مقال نشره (براون) تحت

---

(١) ننقلها هنا من بحث الأستاذ (انتفلد) الأستاذ بمعهد العلوم الاجتماعية بلاهاى (هولندا) السالف الاشارة اليه ابريل ١٩٥٩ •

عنوان (مظهر السياسة · البند الثالث فى الادارة) · وهو يشير الى أن وظيفة تحقيق السياسة (الادارة) ذات أثر فى وضع السياسة (الادارة) ذاتها · ولذلك كان دائما السياسى الناجح هو الذى يجمـــع بين الكفاءة الادارية والكفاءة السياسية · **فتحقيق الهدف لا يقل اهمية عن الهـــدف نفسه ·**

وهو يقرر ما ذكره الدكتور (لوثر جيوليك)(١) فى كتابه (تأملات ادارية من الحرب العالمية الثانية) وهو : «ان التقدير الواضح للهدف الذى يفهمه الجميع هو الضمان للادارة المنتجة · وقــد علمتنا الحرب أن هذه القاعدة لا تنطبق فقــط على الاهــداف الكبيرة التى تتعلق بالامة جميعها ولكنها تنطبق كذلك على كل نشاط معين »

وخلاصة رأى براون أن الادارة لا تعمل فى فراغ ·· وهذا هو السبب فى أن توضيح شكل السياسة ضرورى للمشاركة الفعالة فى عملية الادارة

وهذا صحيح فى ظروف التطور الاجتماعى والاقتصادى · وفى هذه الظروف نحتاج الى ادارة نشــيطة فى غير اندفاع ، ومتــــحركة فى غير ضجيج ، وذات مرونة فى غير ميوعة أو غمــــوض · فالعمل تحت تلك الظروف أكثر صعوبة من العمل فى مجتمع ثابت ، آخذ شكله النهائى ·

وهذا يعنى أنه من واجب القادة أن يبذلوا كل جهودهم فى التوجيه، والعمل ، والتعاون ، والتطوير الادارى ·

ولا شك أننا لا نســتطيع آن نصل الى هذه الغــاية الا اذا أدمجنا الاتجاه الى الادارة العلمية والعلاقات الانسانية ·

فما أثر ذلك على القيادة ؟

اذا قارنا أنواع القيـــادة الادارية الاربعة ـ التى سلف ذكرها ـ نصل الى آن نموذج (القيادة الديمقراطية المتكاملة) هو الوحيد الذى يمكن أن يقابل حاجات الادارة التى تقوم بهذا العمل · **أى الادماج بين الادارة العلمية والعلاقات الانسانية** · ذلك أن هذا النهج من القيادة هو ما تحتاج اليه الحكومات الحديثة والقطاع العام والقطاع الخاص على السواء فى كل الظروف لتحقيق التقدم والنمو والرفاهية ، ولمواجهة المنافسة والصراعات الحادة فى الداخل والخارج :

يبقى بعد ذلك أن نتساءل :

---

(١) الخبير الادارى الأمريكى الكبير الذى استقدمته الحكومة المصرية ووضع تقريره عام ١٩٦٢ كما هو وارد فى موضع آخر ·

١ ــ تحت أى الظروف يمكن أن يتحقق هذا النهج من القيادة ؟

٢ ــ اذا ركزنا اهتماما شديدا على عمل الفريق وديناميكية الجماعة وتطورها ــ وهو جوهر القيادة الديمقراطية المتكاملة ــ ألا نخشى أن يهبط انتاج الفرد حين تتلاشى شخصيته أو تذوب فى الجماعة ؟

عن السؤال الاول

من الطبيعى أن نفكر أولا وقبل كل شىء فى ايجاد القادة الاداريين الاكفاء • ولكن هذا لا يكفى اذ أنه لا رأس بلا جسم ، كما أنه لا جسم بلا رأس • فاننا نحتاج الى القــاعدة (التى يرتكز عليها هؤلاء القادة) **وهم موظفون فى الدرجات الوسطى يمتازون بنظرة فاحصة فى واجبات التنظيم لأن هؤلاء الموظفين هم الحلقات التى تربط بين أجزاء التنظيم كله • انهم العضلات المحركة لجسم التنظيم ، والشرايين التى توصل الدماء الى جميع أجزائه** ، لأن الصلات الجيدة فى كلا الاتجاهين (الادارة العلمية ــ العلاقات الانسانية) تعتمد الى درجة كبــيرة ــ ان لم تكن كلية ــ على لباقة وكفاءة موظفى الدرجات الوسطى • فعلى هؤلاء أن يوجدوا فى الخــلايا الصغيرة المكونة لهذا الجسم الهائل ــ وهم الموظفون الادنى ــ فهما صحيحا للأوامر التى تصدر من القيادة الى جميع المستويات الاقل • وعليهم كذلك ــ فى الطريق العكسى ــ أن يصفوا جميع الطلبات والظــلامات فلا يوصلوا الا المعقول منها من أسفل الى أعلى • وكل ذلك بالحسنى واللبــاقة والاقناع وحسن التصرف • فهم يؤدون دورا هاما فى تطبيق اتجاهى الادارة العلمية والعــلاقات الانسانية • وســوف يتوقف على مجهــودهم أن يفهم شكل السياسة العليا أو الخطة العامة فى جميع مســتويات التنظيم حتى تكون كالنهر الهادىء الذى يسير من منبعه الى مصـــبه رقراقا بدون شلالات ، ولا أمواج ، ولا صخور •

عن السؤال الثانى

يشــير (وليم وايت) فى كتـــابه (الرجل فى التنظيم) الى هذه الاحاسيس والمخاوف لأنه يعتقد أن الفرد أكثر ابتـــكارا من المجموعة ، ولذلك يقول ــ بناء على هذا الاعتقــاد ــ بأنه يجب أن يفسح للفرد مجال أوسع بحيث يكون التنظيم مكونا من أفراد أكثر ممـــا يكون مكونا من جماعات •

وهذا الرأى مردود بأنه اذا كان صادقا فى المستويات العليا ، وفى

جزء قليل نسبيا من المستويات الوسطى فانه لا يصح فى المستويات الدنيا ، لانه فى هذه المستويات الدنيا لا يمكن أن يكون الفرد أكثر ابتكارا أو تماسكا من الجماعة · واذا كانت هناك استثناءات من هذه القاعدة فعلينا أن نعطى المتنفس لهؤلاء الافراد باستعمال صناديق الاقتراحات · وحتى هذه الاستثناءات لا توجد غالبا الا فى الوحدات الصغيرة حيث يستطيع الفرد أن يدرك مكانه أكثر مما يكون فى الوحدات الكبيرة ·

من ذلك يتبين أنه فى ظروف التطور الاجتماعى السريع تمتاز طريقة الديمقراطية المتكاملة التى تتركز حول الجماعة ·

لكل هذه العوامل فان القائد الادارى لايمكن أن يكتمل لديه الاحساس بالثقة والامن ، ولايمكن أن يقود المنظمة الى الامام أو يستمر فى قوة الدفع العالية ، اذا لم يجمع بين يديه عناصر القيادة السياسية والادارية فيها معا . وهذا ـ بدوره ـ لايتأتى مالم يكن هو نفسه مؤيدا، ومعترفا به ، سياسيا :

١ ـ فقد ثبت أنه حين تنفصل القيادة السياسية عن القيادة الادارية بالمنظمات فان النتائج الاقتصادية ، والادارية ، والاجتماعية ، والسياسية تصبح سيئة للغاية وباهظة التكاليف . ذلك أنه فى المنظمات ، أى الوحدات الاقتصادية والادارية ، التى يتطلع العاملون فيها الى قيادتين منفصلتين ، واحدة منهما سياسية والأخرى ادارية ، يتوزع الولاء بين القيادتين ، ويصبح باهتا مهزوزا مهما كان بينهما من أشكال والوان الارتباط الذى يبدو هنا أنه معقد أكثر منه بسيط ، ومفتعل أكثر منه طبيعى .

٢ ـ ان المسئولية عن الانتاج لاشك تضيع فى موجات الصراع الحتمى بين القيادتين السياسية والادارية . ومهما بدا عليهما من هدوء ظاهرى فقط ، وهو السكون الذى يسبق العاصفة التى تطيح باحدى القيادتين أو هما معا · وهنا يكثر النفاق اذا لم يكثر الاحتكاك والاستفزاز المستمر · وكلاهما شر مستطير ، وتخريب للانتاج ذاته · وبهذا نكون ضحينا بالغاية من أجل الوسيلة ·

٣ ـ ان عملية اختيار القادة الاداريين ، من وكلاء الوزارات ومديرى العموم ومن يليهم بالقطاع الحكومى أو رؤساء وأعضاء مجالس ادارات الشركات والمؤسسات العامة ومن يليهم بالقطاع العام

لو تمت وفق المعايير التى تتوخى ضـمان نجاحهم فى ممارسـة اختصاصاتهم وتحقيق الأهداف الموكولة اليهم لما كان هناك معنى ـ فى مراحل الثـورة السياسية والتنمية الاقتصـادية ـ لبقاء الفواصل الحالية بين القيادة السياسية والقيادة الادارية . والا فكيف يوكل ـ مثلا ـ الى قائد ادارى رأسمالى مهمـة تحقيق أهـداف ووسائل وأفكار اشـتراكية لاينتمى اليها ، ولايؤمن بهـا ؟

٤ ـ ان الأهداف والسياسة العامة للدولة لا قيمة لها اذا لم تأخـذ سبيلها الى التنفيذ . فالتنفيذ هو الذى يعطيها وزنها وثقلها ، اذ بدونه تتحول الى شعارات نظرية ، أو حبر علىورق وما أرخصهما ولعل هذا فىمقدمة الاعتبارات التى جعلت الامم المتحدة توصى ـ فيما يتعلق بالتنمية الإقتصادية فى الدول النامية ـ بأن يكون اختيار القادة المنفذين قائما على أسس سياسية فى المقام الأول لضمان تنفيذ السياسات الجديدة بتلك الدول بصورة محققة للغاية منها . ذلك لأن الجهاز الادارى فيها يعتبر جزءا من نظامها السياسى ، وينفذ أهدافه ، ويجسدها فى أعمال محققة أو معوقة حسب الحالة التى يكون عليها اذ تجمعهما وحدة الغاية ووحدة المصير . **ومن ثم يتطلب من القادة الاداريين أن يؤدوا دورا اداريا ودورا سياسيا على نفس الدرجة والمستوى الأرفعين . ومزجهما ـ عن طريق توحيـد الشخصية القيادية ـ يؤدى الى تكامل العملية السياسية والعملية التنفيذية معا، واتحادهما والتحامهما بالأهداف الاشتراكية .**

٥ ـ **ان اعداد الخطة العامة بواسـطة الأجهزة التنفيذية والوحـدات الانتاجية يعتبر أكبر عمل سـياسى فى المجتمع الاشـتراكى .** فالخطة العامة هى برنامج العمل النابع من الميثاق القومى ، والذى يجعل الأهداف التى حددها ورسمها ونسجها هذا الميثاق مؤكدة وتخرج الى حيز التنفيذ .

٦ ـ ان الوزراء فى المجتمعات الثورية والنامية لم يصبحوا رجـال سياسة بالمعنى القديم التقليدى ، بل أصبحوا رجال ادارة . فهم خبراء فى التنفيذ اكثر منهم رجال سياسة حزبية . وهم أيضا ـ باعتبارهم رؤساء الأجهزة التنفيذية فى القطاعين الحكومى والعام ـ يشاركون السلطات العليا والبرلمان ـ أو مجلس الشعب ـ فى

وضع السياسة العليا والخطة العامة . وبذلك جمعوا فى أيديهم بين عناصر القيادتين الادارية والسياسية حيث لم يعد هنا خط فاصل بينهما فى الوقت الحاضر . وهى صورة حية لما يجب أن تكون عليه المستويات الأدنى !

٧ ــ أحكم التنسيق بين القيادتين على أعلى مستوى فى المجتمعات الاشتراكية والنامية على السواء . فرئيس الدولة ــ الذى يقود الأجهزة الادارية ــ هو فى نفس الوقت رئيس النظام السياسى وقمته . فرئيس الجمهورية ــ مثلا ــ يجمع بين رياسة الجمهورية ورياسة الاتحاد الاشتراكى العربى .

٨ ــ لقد أصبح دستور العمل فى كل الوظائف القيادية السياسية الاستيثاق من سلامة ماضى وأفكار الشاغلين أو المرشحين لها من اى شبهة رجعية أو انحرافية ، لضمان الولاء للسياسة العامة واهدافها . **وبذلك لم تعد هناك مسافات عقائدية بين القيادات السياسية** . وبالتالى يجب أن يتم ذلك فى جميع القيادات الادارية وبنفس المواصفات والروح والاهتمام .

٩ ــ ان زمام الانتاج ــ بعد الثورات الاشتراكية ــ قد انتقل الى الطبقات الكادحة من عمال وفلاحين . ولأول مرة رأينا عمالا فى مجالس ادارات الشركات ، ويتولون مناصب الوزراء ، ويشرفون من هاتين القاعدتين العاليتين على الانتاج ممثلين لقطاع كبير وهام ونشيط من أصحاب المصالح الحقيقية فى هذا الانتاج .

١٠ ــ فى مرحلة بناء الاشتراكية يكون العمل الايجابى ، والحيوية الثورية الدافعة هما أهم ضمانات وركائز هذا البناء الاشتراكى . وبالتالى تكون السلبية .. أو الركود .. أو اللامبالاة .. تخريبا . وناهيك بما يتجاوز ذلك الى التآمر والهدم ، وقتل الحوافز ، والقضاء على الاشتراكية ذاتها .

١١ ــ وفى سبيل البحث عن القادة الاداريين يجب ألا نكتفى بالنوايا الطيبة . فقد اثبتت التجارب ان النوايا الطيبة والنوايا السيئة سواء فى النتيجة اذا لم تقترن النوايا الطيبة بالمهارة ، وتتسلح بالخبرة ، والمعرفة ، وادراك المسئولية على مستوى الدولة كلها . فليس المطلوب منهم مجرد دفع عجلة العمل او الانتاج ــ فى هذا الجزء أو ذاك من الجهاز الحكومى أو القطاع العام ــ وانما خوض

معارك وتجارب وصراعات وتناقضات هائلة لتطوير مجتمع بأسره، وأمة بأجمعها .

١٢ ـ أن الاتجـاه الى توحيد القيادتين الادارية والسـياسية يتطلب بالضرورة العدول عن الاتجاه التقليدى الذى يقوم على الأقدميـة ومراعاة الروتين . فليس للقادة كادر ، ولايخضـع اختبارهم لقواعد روتينية . وهذا التحول الضرورى يتفق مع مادعا اليه جميع زعماء الدول النامية ، من ضرورة توفير جيل جـديد من القادة ليقود الثورة الاجتماعية فى جميع مجالاتها وميادينها اذ بدون ذلك تعمل الثورة فى فراغ . والعدم لاينتج الا عدما .

سادسا ـ هيئة شئون الموظفين

ترتب على تضـخم الأعبـاء الحكومية أن ازداد الاهتمام بتحقيق الاستقرار للادارة التنفيذية ، والارتفاع بمستوى كفايتها ، والاقتصاد فى نفقاتها ، وتجريد المصالح العامة فيها من الاعتبارات الشخصية ، فنشأت الحاجة الى وضع سياسة توظيفية فى جميع مستويات الخدمة الحكومية تقوم على أساس من نظام الكفاية والاقتصاد .

وترمى هذه السياسة الى اختيار أصلح العناصر واقدرها على ولاية الوظائف العامة ، وتدريبها على مختلف الخـدمات العـامة ، وترتيب الوظائف على أساس من دراسة الواجبات والمسـئوليات والمشـكلات الموجودة والمؤهلات المطلوبة ، وتقرير سياسة للمرتبات والاجور ، وقياس الكفاية . كل ذلك أخذا بالأساليب العلمية الحديثة الدقيقة ، وسـعيا وراء الصالح العام والعدالة بين الموظفين من حيث التعيين والنقل والترقية والعلاوات والتأديب والفصل ، والاجازات وغير ذلك ، والى التوفيق بين مختلف العوامل الاقتصادية والمالية والاجتماعية .

ولما كان من غير المرغوب فيه أن تترك هذه المسائل المعقدة المتشعبة، التى تتطلب تخصصـا وكفـاية وخبرة الى درجة عالية ، فى يد الوزراء ورؤساء المصالح .

ولما كانت مسئولية وضع القواعد التى تحكم هذه الاهداف ، والتى تنظر الى المجـال الكلى للخـدمة الحـكومية ، تقع على عاتق الرئيس الادارى الأعلى .

كل ذلك دعا الى انشاء هيئة مركزية لشئون الموظفين والتوظف تتولى هذه الأمور ، مستقلة فى شئونها ، وذات اتصـال وثيق بالادارة التنفيذية فى ذات الوقت .

وتتمتع هذه الهيئة ـ بجانب كونها هيئة استشارية فى شـئون السياسة الوظيفية ـ بدرجة من الرقابة على جميع أوجه ادارة شـئون الموظفين لضمان رعاية هذه الشئون بعيدا عن المؤثرات المختلفة ، وحماية لنظام العدل والكفاية .

أما درجة هذه الرقابة فتختلف فى كل دولة عن الاخرى .

ولما كان الوزراء ورؤساء الهيئات العـامة يقع على عاتقهم تطبيق قواعد التوظف على موظفيهم . ولما كانت مختلف المستويات المساعدة بالتنظيم الحكومى تقوم بعمليات تتعلق بشئون التوظف على نطاق واسع. لما كان ذلك استلزم الامر وجـود وحدات بالوزارات والمصـالح لمساعدة الرؤساء الاداريين فى حل مشاكل موظفيها .

والصلات بين الهيئة المركزية والادارات المحلية ، وتحديد سلطات كل منها ، يتوقف على عدة عوامل منها حجم الحكومة ، ومدى اهتمامها بحماية نظام الكفاية ، ودرجـة الخبرة والتقدم والتجـارب فى شـئون التوظف .

ويجب أن تكون هذه الهيئة على صلة وثيقة بالهيئات الآتية :

١ ـ هيئة الميزانية التى تقرر ـ فى حدود امكانيات الدولة ـ ما يخصص للخدمة المدنية .

٢ ـ هيئة التنظيم وطرائق العمل التى قد ينجم عن أبحاثهـا اعـادة توزيع المسئوليات أو تعديل أو خلق وظائف جديدة ، أو تغيير فى السياسة والبرامج التنفيذية .

وفى بريطانيا تتولى « لجنة الخدمة المدنية » اختيار الموظفين . وهى هيئة مستقلة ، الا أن وزارة الخزانة تتولى وضع القواعد التى تنظم شئون الموظفين وتدريبهم . كما أن لوزير الخزانة سلطة اعطاء توجيهات لهـا باعتبار أنه هو الذى يمثلها فى المجلس وأمام البرلمان .

وفى الولايات المتحدة يوجد ديوان للموظفين كهيئة مستقلة ملحقة بمكتب رئيس الجمهورية ،بالاضافة الى وجود ادارات محلية للمستخدمين بالوزارات والمصالح .

اختصاصات ادارة الموظفين المركزية :

١ ـ مد الحكومة بالموظفين .

٢ ـ تزويد الادارة الحكومية بالمبادىء والطرق الحديثة الخاصة بالموظفين .

٣ ـ وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب .

٤ ـ تسجيل البيانات الخاصة بالموظفين فى كروت سجل الموظفين التى تتخذ أساسا للترقية .

٥ ـ تحليل الوظائف وتصنيفها .

٦ ـ عمل برامج العلاقات العامة .

٧ ـ التفتيش وهو معنى تقييم الوظائف على أساس اقتراحات الادارات فيما يتعلق بالعلاوات والترقيات والوظائف الجديدة والمراجعة .

ولتحقيق هذه الاهداف تنقسم الادارة الى الأقسام الآتية :

١ ـ ادارة تزويد الموظفين Department Personnel Supply

٢ ـ ادارة جمع المعلومات » Antecedents Inquiry

٣ ـ ادارة تحليل الوظائف » Job Analysis

٤ ـ ادارة تقدير الموظفين » Personnel Judgement

٥ ـ ادارة التدريب والتعليم لمديرى الادارات
» Training and Education of Managers

٦ ـ ادارة السكرتارية Secretarial Department

الادارة النفسية للحكومة المركزية

تنشأ هذه الادارة ـ فى بعض الدول ـ بجانب الادارة المركزية للموظفين كى يمكن بطريق المركزية الحصول على اجراء منطقى بالنسبة للاختبارات النفسية للموظفين .

وهذه الادارة تبدى رأيها فى المسائل الآتية :

١ ـ الموظفون الذين يدخلون الخدمة .

٢ ـ الموظفون الذين ينظر فى ترقيتهم أو نقلهم .

٣ ــ الموظفون الذين يسببون مشاكل خطيرة .

٤ ــ الأمور الاجتماعية والنفسية العامة .

الجانب الانسانى للأداة الوظيفية

لما كانت الادارة العامة تعنى تفاعل العنصر البشرى ، خادما ومخدوما ، فى اطار النظام العام فان الجانب الانسانى للموظف الذى يقوم بأداء هذه الخدمة يعتبر فى المكانة الأولى عند دراسة أى اصلاح ادارى . ذلك لأن القوانين لاتنفذ نفسها بنفسها ، وانما ينفذها آدميون يشترط أن يتوافر فيهم :

١ ــ فهم السياسة العامة التى هم امناء على تنفيذها .

٢ ــ شخصية متكاملة ، وسعة أفق ، وحسن تصرف فى أشد المواقف

حرجا وبخاصة فى نطاق السلطة التقديرية التى يسبغها القانون على الموظف .

ولكى يرتفع الموظف الى مستوى ما يعقد عليه من آمال يكون من حقه فى ممارسة وظيفته :

١ ــ أن يكون معترفا بمشاعره الانسانية وقيمه الخلقية وحرياته الاساسية وقيمة انتاجه وابداعه (الجانب المعنوى فيه) .

٢ ــ أن يكون له دخل من وظيفته يتناسب مع أعبائها والمركز الاجتماعى الذى تسبغه عليه بدرجة تبعد عنه القلق المستمر والغواية (الجانب المادى فيه) .

٣ ــ أن تكون الرقابةعليه ــ بعد ضميره ــ بالقدر الضرورى الذى لايؤذى مشاعره ولا يهدد مستقبله ، ولا يعوق عمله المسئول عنه (الرقابة)

٤ ــ تحسين العلاقات الانسانية بين الرئيس والمرءوس ، وبين الزملاء أنفسهم (العلاقات الوظيفية) .

٥ ــ خلق جو مناسب للعمل وتطويره واجادته يمكن الموظف من ابراز مواهبه وكفايته وانمائها (بيئة العمل) .

ولقد تنبهت حكومات كثيرة متقدمة فرفعت من مكانة موظفيها ومرتباتهم الى درجة جعلتهم على قدم المساواة مع زملائهم الذين يعملون فى القطاع الخاص .

عوامل الاطمئنان فى الوظيفة

لكى يقوم الموظفون بما هو مطلوب منهم بروح معنوية عالية يجب ان توفر لهم عوامل الاطمئنان عن طريق :

(أ) تقدير الأجر الذى يتناسب مع عبء العمل الذى يقومون به ، والا يقل عن أجر الوظيفة المماثلة فى الأعباء . فالشعور بالغبن قد يؤدى الى هبوط الروح المعنوية ، أو محاولة النقل الى الوظيفة الأكثر أجرا عند تساوى المؤهلات المطلوبة .

(ب) توفير مكان العمل الصحى .

(جـ) وضع نظام عادل للترقيات فان من مسئولية أية حكومة ديمقراطية اشتراكية وضع هذا النظام . ويتطلب ذلك تصنيف الوظائف ووضع مقاييس واضحة لقياس الانتاج والترقية بالكفاءة ، والاقلال ما أمكن من تأثير الاقدمية المطلقة فى الترقيات خصوصا فى المراحل العليا من السلم الادارى .

وعندئذ لاتتخذ الترقية وسيلة لزيادة المرتب فقط ، وانما تتخذ اداة لاختيار أصلح الموظفين لشغل الوظيفة الخالية التى تتطلب صفات وكفاءة انتاجية خاصة قد لا تتوافر فى الأقدم .

(د) كما يحسن اطلاق العلاوات الدورية التى تتناسب مع زيادة اعباء المعيشة .

(هـ) توفير الوسائل المعينة للموظف على حسن أدائه لوظيفته مثل المواصلات الميسورة للانتقال داخل دائرة عمله ، والمسكن المناسب .

(و) اتباع وسائل التشجيع عن طريق : المكافآت التشجيعية للمنتجين — الترقيات الأدبية ، خطابات الشكر — الاشادة بالمجهود فى الاجتماعات الدورية ... الخ .

التنقلات والاستقرار

يحسن بكل وزارة أن يكون لديها نظام ثابت للتنقلات يعلمه كل الموظفين ، يحدد فترات يقضيها الموظف فى المناطق المرغوبة . وبذلك يطمئنون الى عدالة هذه التنقلات ، وأن تقلل الاستثناءات لهذه القواعد ما أمكن . كما يحسن عدم الاكثار من حركات التنقلات اذ أنها تمنع استقرار الموظف فى المكان الواحد مدة تكفيه لتفهمه وخدمته الخدمة الكاملة .

ولايجاد حل دائم لمشكلة التنقلات يحسن تشجيع أبناء المنـــاطق غير المرغوب فيها على التعليم العالى بالمنح الدراسية وغيرها ، وأن تكون هذه المنح مشروطة بخدمة هذه المناطق لمدة لا تقل عن خمسـة أعــوام مثلا .

كما يحسن ايجاد مرغبات للعمل فى هذه المناطق عن طريق المــدد الاعتبارية للخدمة ، أو زيادة الاجر ، أو التفضيل عند الترقية ... الخ .

التقدير أو التقويم

يحسن أن يوضع نظام لقياس انتاج الموظف . ولايمكن أن تتحد هذه المقاييس بالنسبة لجميع الوظائف فمـــا يصــلح لقياس الانتاج فى وظيفة كتابية لايصلح لقياس الانتاج فى وظيفة فنية ... الخ من معايير القياس. كما يجب أن تكون هناك وسيلة لتقدير هذا الانتاج تقديرا حقيقيا .

القواعد التأديبية

ان اهمال عقاب الموظف المهمل له أشد من الأثر السيىء الذى يحدثه عدم مكافأة المنتج والمبتكر اذ يشجع المهمل على استمرار الاهمال . كما يدفع المنتج الى الاستهتار .

التدريب فى الوظيفة

تتعدد القوانين المنظمة لأداء الخدمات العامة ، وتكثر تفسيراتهـــا وتعديلاتها بما يتناسب مع النتائج العملية لتطبيقها . لذلك يحسن أن تكون هناك برامج تدريبية للموظفين لزيادة كفاءتهم الانتاجية ، وأن تكون هذه البرامج مستمرة كلما استحدثت اساليب جديدة فى اداء العمل أو تطلبت الخطة تنظيمات جديدة .

(ب) كما يحسن أن يزود الموظفون بالمعلومات الكافية فى ميــادين تخصصهم عن طريق المكتبات المحلية .

(ج) ويجب أن تتوالى برامج التدريب بالتقــويم وقياس أثرها فى مستوى أداء الخدمات .

وقد اهتمت فرنسا بهذه المسألة منذ عام ١٩٤٥ ، وحورت هناك برامج التدريب بحيث تكون بالمرونة المطلوبة .

وقد أدخلت فرنسا نظاما جديدا على تدريب موظفى الحكومة مع العناية بصفة خاصة بالقيم الانسانية ، فأنشأت المدرسة الأهلية للادارة التى تعد المرشحين للعمل فى الحكومة .

والهدف الأول من التدريب بهذه المدرسة هو تفتيح عقول الطلاب وجعلهم على صلة مباشرة بالحياة . وذلك يجعلهم يدرسون مشاكل عملية تتصل بالحياة الانسانية والاجتماعية (١) .

سياسة التوظف

هناك نظريتان أساسيتان فى سياسة التوظف يتعارضان تعارضا جوهريا من حيث الاتجاه ـ ولكن طبيعة هذا التعارض لم تنل حقها من عناية الدارسين كما يقول الخبير لوثر جيوليك (٢) .

الاولى ـ طريقة توصيف الوظائف

هذه الطريقة تبدأ « بالعمل المطلوب اداؤه » ، وهو ادارة عجلة الجهاز الحكومى بكل ماينطوى عليه من قرارات سياسية وخدمات وعمليات ورقابات .

وتقسم هذه السلسلة الضخمة المعقدة الدقيقة من الأعمال الى مجموعتين :

١ ـ الأعمال السياسية وهى من شأن الأجهزة السياسية وليست من شأن «ادارة شئون الموظفين» .

٢ ـ كل الأعمال الاخرى وهى كل ماعدا الأعمال السياسية .

والخطوة التالية هى تقسيم الفئة الثانية «كل الأعمال الأخرى» الى مجموعات رئيسية ، ثم تقسيم هذه المجموعات الى أجزاء رئيسية، ثم تقسيم هذه الأجزاء الى وحدات عمل ، وأخيرا الى وظائف فردية

---

(١) من بحث (الوظائف المدنية العليا) قدمه المستر ب. بانبرجيا خبير الأمم المتحدة بمعهد الادارة العامة فى القاهرة لمؤتمر بحث المشاكل الادارية المقارنة المنعقد بالقاهرة من ٢١ ـ ١٩٥٩/٤/٢٩ .

(٢) انظر تقرير المستر لوثر جيوليك الخبير الادارى الأمريكى ـ صفحة ١٣٢ وما بعدها .

محددة تصبح تعريفا للوظيفة على أساس العمل الذى يؤدى بصرف النظر عن الاشخاص الذين يقومون به فى الحاضر والمستقبل .

وفى نهاية هذه العمليات تتقرر «المواصفات» الدقيقة لكل وظيفة على أساس غير شخصى ، أى بغض النظر عمن يشغلها ، من اعلى الوظائف الى أدناها .

وعلى ضوء هذه «المواصفات» يشرع الخبراء فى تحديد المؤهلات اللازمة لكل وظيفة ، وهى تشمل :

١ ـ الشهادات الدراسية .

٢ ـ المعلومات .

٣ ـ المهارات .

٤ ـ الخبرة

٥ ـ الصفات الشخصية والمميزات الخاصة .

والخطوة التالية هى اعداد اختبارات موضوعية ، واستخدامها لتحديد من تتوافر فيه تلك المؤهلات الخمسة ، ومن هم افضل المتقدمين فى الترتيب .

وتختلف وسائل اختبار هذه المؤهلات الخمسة فالتعليم يقاس بالشهادات الدراسية والدرجات الجامعية ، والمعلومات تقاس بالامتحانات الشفوية والتحريرية . والمهارات تقاس بأداء أعمال معينة فى ظروف معينة . والخبرة السابقة يمكن التعرف عليها بالرجوع الى من عمل الموظف تحت اشرافهم من رؤساء وأصحاب الأعمال عن طريق التحريات النزيهة التى توضع لها ضوابط دقيقة تمنع العبث فيها والتحايل . كما تقاس الصفات الشخصية الخفية والاخلاق عن طريق المقابلات الشخصية والبحوث الخاصة مع الاستعانة أحيانا بالاختبارات السيكلوجية والتشخيصية . بل لقد ابتكرت اختبارات تحريرية لقياس الامانة . وكل هذه الاختبارات تتوخى أن تكون موضوعية ومتحررة من الميول الشخصية للممتحن أن تكون تنافسية .

ولكى تتأكد ادارة شئون الموظفين من توافر عدد كبير فيهم المؤهلات المطلوبة فانها تعمل على اغراء المرشحين ، واقناع المؤسسات التعليمية بانشاء برامج دراسية تتوخى بث معلومات خاصة ، وايجاد مهارات معينة تطابق المواصفات المطلوبة .

ويتحدد مرتب كل وظيفة على أساس الوظيفة ذاتها لا على شاغليها! ويتوخى فيه أن يمثل بطريقة معقولة :

١ ــ مستوى المسئولية كما يتحدد فى توصيف العمل .

٢ ــ علاقة العمل بباقى مراتب السلم الوظيفى .

٣ ــ مدى الحاجة الى اجتذاب مرشحين لهذا العمل .

٤ ــ معدل المرتبات فى خارج الحكومة الخاصة بمثيله .

٥ ــ الخدمة والخبرة السابقة للموظف .

٦ ــ تكاليف المعيشة .

٧ ــ الأخطار والمصاعب التى ينطوى عليها العمل .

ويشتمل جدول المرتبات على سلسلة من العلاوات الدورية تتناسب مع طول الخدمة وتزايد الاعباء الشخصية ، أو نمو الكفاءة فى الأداء حتى لايصاب الموظفون بعد قليل بالجمود وفقدان الأمل واليأس .

ويلاحظ أن نظام العلاوات لايتسق تمام الاتساق مع نظام «توصيف الوظائف» لان هذه العلاوات تتصل «بظروف الموظف» لا «بمواصفات العمل» . ويمكن أن نهتدى الى توفيق منطقى بين ضرورة نظام العلاوات ونظام توصيف الوظائف فنقول ان الوظيفة قد ارتفعت بسبب شاغلها الى مستوى أعلى لأن هذا الموظف قد أضاف اليها مزايا جديدة بفضل ماكسبه من خبرة . ولكن اذا خلت هذه الوظيفة وجب أن يبدأ شاغلها الجديد بالمعدل الأساسى لا بالنقطة التى انتهى اليها شاغلها السابق .

ونظام « القياس الفترى » لمعدل كفاية الموظف عنصر من عناصر نظام كامل النمو . وهذا القياس يقوم به رئيس الموظف أو لجنة خاصة ، وأحيانا بالاشتراك مع مكتب لقياس المعدلات . ويتم عادة عن طريق استمارات خاصة بتحليل أداء العمل بمقياس موضوعى .

وفضلا على ذلك فان نظام التوظف الحديث يشتمل حتما على تدريب اجبارى أثناء العمل ، واجراء النظم التى تحمى الموظف من الغبن فى العلاوات والترقيات ومن تعسف الرؤساء .

ثانيا ــ نظام البرنامج والقوة البشرية

هذه الطريقة تختلف عن الطريقة الاولى فى أنها تبدأ بالموظفين الموجودين فعلا لأداء عمل معين .

وهذه الطريقة فى الحقيقة لها نقطتا بداية لا نقطة واحدة :

(١) بداية العمل الذى يجب أن ينجز (٢) والموظفون الذين ينجزونه

وهذه الطريقة تطبق سواء فى الحكومة أو الأعمال الحرة حيث تكلف منظمة قائمة فعلا بأن تنجز عملا أو أعمالا معينة . ويكون على رئيس هذه الوحدة أن يستهدى الطريقة التى يرى أنها تكفل تأدية هذه الأعمال على أحسن وجه بما أتيح له من الرجال والمواد والزمن . عليه أن يستخدم القوة البشرية والمادية والزمنية أحسن استخدام لتحقيق أحسن نتيجة . ويمكن أن يتحدد البرنامج داخل اطار يتفق مع الغاية المنشودة . اطار يشمل التقاليد ، والقوانين ، والاعتمادات ، والسوابق الموجودة . لكن التفاصيل تترك للرئيس أو المدير المسئول . تماما مثلما يواجه القائد العسكرى فى الميدان من ظروف حين يعطى امكانيات مادية وقوة بشرية وفترة زمنية معينة ويترك له الباقى ، وهى أيضا مهمة المقاول ، والمدرس ومدير المستشفى ، ومدير اى مصنع أو مشروع عام أو خاص .

ومشكلة الموظفين هنا تختلف عن مثيلتها فى الطريقة السابقة . ويتبين ذلك من الاجراءات والخطوات التى تتبع فيها :

١ ــ يعين رئيس لهذه المنظمة أو الوحدة على مجموع من الناس .

٢ ــ يعين له العمل المطلوب أداؤه من حيث الخامات والزمن والقوة البشرية الموجودة فعلا مع تعديل طفيف حسب حاجة العمل .

٣ ــ لا يسير على هدى المواصفات المثالية المجردة للوظائف ، بل يسير على هدى الخبرات الفعلية للرجال الذين يعملون معه . فهو يحاول اكتشاف كل القدرات والمهارات الموجودة فعلا ، وبث روح الفريق فيهم حتى يصبحوا كفريق رياضى يعمل كمجموعة لا كأفراد نحو هدف معين . وهو فى هذا يتمتع بمرونة هائلة لا تتاح فى الطريقة السابقة . اذ لا يقاس النجاح هنا بما يفعله كل فرد بل بالنتيجة النهائية للمجموعة كلها على أساس ما يستخدمه رئيس العملية من نظم حديثة وروح ايجابية .

٤ ــ لن يعين الموظفون الجدد لملء وظائف تحددت معالمها من قبل بطريقة نظرية بل يعينون على أساس الملاءمة مع الفريق الموجود

فعلا ، والعمل المحدد لهم قبلا ، وتكملة ما قد يكون فيه من نقص فاذا كان أحد الموظفين فى الوحدة أو الفرع اعرج مثلا بحيث يتأثر عمله بعاهته فلايسمح رئيس العمل فى هذه الحالة بتعيين موظف آخر اعرج فى نفس الوحدة أو العمل حتى لايزيد النقص فى الانتاج مهما كانت مواصفاته الأخرى ، بل يعين موظفا آخر يستطيع أن يعوض هذا النقص . واذا رأى رئيس العمل أن بعض الموظفين لديه تنقصهم الحماسة لعملهم يلجأ حتما الى تعيين من تتوافر فيهم حماسة غير عادية لتعويض هذا النقص أيضا لا العكس . **وهكذا . فالمسألة ليست مسألة عدد موظفين أو وظائف أو درجات شاغرة ، وانما مسألة انجاز عمل أو أعمال معينة كما وكيفا وزمنا .**

٥ — فى نظام «البرنامج والقوة البشرية» يتركز الاهتمام — لا فى المواصفات المثالية المجردة كما فى النظام الأول — وانما فى عمل الفريق والمرونة وامكانية الحركة . فهذا الموظف ينتقل من عمله الى أى عمل آخر يحسنه ولايحتج فى هذا النقل بأى حق مكتسب او عقد عمل معين . ولذلك لايكون التدريب فى هذا النظام فى معاهد منفصلة أو دورات تدريبية وانما داخل العمل نفسه .

٦ — ووظيفة ديوان الموظفين فى هذا النظام تختلف عن وظيفته فى النظام الآخر . ففى النظام التوصيفى يقوم بتحديد مواصفات معينة ويعمل على ايجاد مرشحين صالحين لها ، أما فى نظام القوة البشرية يعمل فى خدمة المصالح التى تنجز العمليات فيساعدها على اكتشاف الرجال الصالحين الذين تقررت الحاجة اليهم ، ويفحص صلاحيتهم قبل التعيين حتى تمتنع المحسوبية .

٧ — ان نظام القوة البشرية يتفق مع متطلبات الاشتراكية اذ يسمح باستيعاب المتعطلين من خريجى الجامعات والعمال ووضعهم فى الاعمال والامكنة اللائقة بهم . كما أنه يسمح بنظام المنافسة التى تختلف عن مثيلتها فى النظام الرأسمالى اذ تصبح المنافسة هنا من عمل فريق لا عمل افراد : وبذلك يوجدالحافز الذى لاينجز أى عمل بدونه .

المقارنة بين النظامين

أولا ــ نظــام التوصيف

١ ــ نواحى القوة

١ ــ نظام منطقى من أوله الى آخره . أى أنه نظام كامل يواجه كل الاحتمالات بجواب موضوعى لايدخــل فيه العنصر الشــخصى مطلقا .

٢ ــ يحمل عبء كل قرار فردى ويرد تلك القرارات الى مواصفات الوظائف المحددة تحديدا تجريديا .

٣ ــ المؤهلات الفردية تقاس فيه باختبارات موضوعية لا أثر فيهــا للمحســوبية . وبذلك يخفف من أثر المحــاباة الشــخصية والسياسية .

٤ ــ تمتع الموظفين فى ظله بالطمأنينة التامة .

٥ ــ ان جهاز الحكومة فى ظله يكاد يدير نفسه بنفسه لفترات طويلة دون قيادة عليا .

٦ ــ تعتمد المرتبات على أســاس الخــدمة والدرجة . ولكل درجــة سلسلة من العلاوات الدورية . فلايحصــل موظف على أكثر أو أقل من حقه .

٢ ــ نواحى الضعف

١ ــ انه نظــام نظرى بحت فوضع المواصــفات الدقيقة للوظائف ليس امرا هينا حتى لو وجد تنظيم كامل مثالى له .

٢ ــ ان تحديد المواصفات يجب أن يتجــدد مع مرور الزمن وحسب ماتنكشف عنه التجربة وحاجة العمل بينما أن المؤهلات مســألة شخصية بحتة ، وقلمــا تلاحظ صــفات الخلق الشــخصى ، والاخلاص فى العمل والحماسة له التى تحدد فى الواقع قيمة عمل الفرد .

٣ ــ ان الاختبارات صماء ولا احساس لها ولا عقل ولا منطق اذا استثنينا بعض جوانب المعرفة والمهارات .

ومع ذلك فان النجاح فى الامتحـــان ليس هو القدرة التى يبحث عنها صاحب العمل ٠

٤ ـ ان قوائم المرشحين سرعان ما تفقد صــلاحيتها بسبب تغير ظروف المرشحين رغم أنها تظل نافذة المفعول بأمر ديوان الموظفين لأشهر أو سنوات طويلة بسبب النفقات التى يتطلبها عقد امتحان آخر ٠

٥ ـ قياس معدل الكفاية لا يكاد يسـاوى شــيئا من الناحية العملية فالتقدير دائما (ممتاز) بالنسبة لعدد كبير من المرشحين ٠

٦ ـ معدلات المرتبات تتبع الارتقـاء فى السلم الوظيفى دون أى اعتبار آخر ٠ وبذلك يختلف مرتب موظف عن موظف آخر يتساوى معه فى الأقدمية والعمل بمجرد أن كلا منهما ساقه حظه الى الجهة التى يعمل فيها ؛ وتتميز احداهما عن الأخرى فى عدد الوظائف الأرقى وفى سياسة الرؤساء ومعاملتهم وتقـــديرهم للعمــل ولمرءوسيهم ؛ ولمحاباة الحكومة لنوع عملهم باعتبار أنه أهم أو أحدث أو أرقى ٠٠٠ الـــخ ٠

٧ ـ انه يفترض أن الحكومة صاحبة عمل ؛ وليس عليها مسئوليات اجتماعية ولا تواجه أصحاب الأعمال ٠

ثانيا ـ نظام القوة البشرية

١ ـ نقط القوة :

١ ـ واقعى جدا لأنه يبدأ بمهمة قائمة وموظفين موجودين فعلا ٠

٢ ـ يفترض ان رئيس العمل يجب أن يحسن استخدام ما لديه من قوة بشرية ؛ ومهمات ، وزمن ٠

٣ ـ يعمل الموظفـــون كفريق متضامن لا كأفراد لا رابطة بينهم ، فهو ينمى روح الجماعة ٠

٤ ـ يتمتع بمرونة هائلة فهو يستطيع أن يحرك أفراده بلا قيد ولا شرط من حيث نوع العمل أو مكانه ٠ فهو مثــلا يستطيع أن يسند الى الطبيب مهمة غير طبية ، والى المحامى مهمة غير قانونية والى المهندس مهمة غير هندسية ٠٠٠ الخ على عكس النظام الآخر ٠

حقيقة انه يستطيع هذا ولكن في حدود معينة ؛ فيستحيل مثلا أن يطلب الى طبيب أن يصمم جسرا ؛ أو أن يطلب الى مهندس القيام بعملية جراحية لمريض · لكن باستثناء نواحى التخصص الدقيقة هذه يستطيع أن يخترق جميع القيود والحدود ما دامت في صالح العمل والجماعة ·

٥ ـ يسيطر على الحوافز والمغريات سواء منها ما يتعلق بالمال أو الوضع الوظيفى ·

٦ ـ تدريب الموظفين تدريبا علميا فى داخل العمل بدلا من التدريب النظرى بعيدا عن العمل الذى يتطلبه نظام توصيف الوظائف ·

٧ ـ ينقل قياس النجاح من الانجازات الفردية الى الانجازات الجماعية ·

٨ ـ يتيح قيادة ادارية حكيمة ونشيطة وخبيرة · فهو معمل قيادات ·

٩ ـ يتحدد المرتب فيه على أساس الموظف لا الوظيفة ؛ ويتوقف على مدة خدمة الموظف ، وخبرته السابقة ؛ وانجازاته ·

٢ ـ نقط الضعف :

١ ـ انه لا يدير نفسه بنفسه كالنظام الآخر ، اذ لا بد فيه من مدير قوى نشيط حازم وخبير على رأس البرنامج ·

٢ ـ انه نظام شخصى شكلا وموضوعا · فالرئيس هو الذى يعين أو يرشح ، ويحدد المرتب ؛ والعمل ؛ ومكان العمل ؛ وكل الظروف الأخرى التى يتوقف عليها مصير الموظف ومستقبله وحياته كلها ·

٣ ـ يفتح مجالا كبيرا للمحسوبية والفروق الكبيرة بين أشخاص يتساوون فى كل المؤهلات والمواصفات ·

* * *

ولما كان من الواجب ألا نتبع نظاما مستوردا لمجرد أنه طبق بنجاح فى دول أخرى اذ أن التقليد هو من أكبر عيوبنا حتى الآن فقد رأى الخبير العالمى لوثر جيوليك أن نقتبس ما يلائمنا من كلا النظامين فنقرر بعد بحث ودراسة ما الذى نأخذه من أيهما وما الذى ندعه ·

وهذا ما حاول أن يأخذ به نظام العاملين الجديد فى الحكومة بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ونظام العاملين الجديد فى القطاع العام بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ على تفصيل ليس هنا مجاله (١) ٠

ضمانات الموظفين

يقوم كلا النظامين على أساس بث روح الطمأنينة فى نفوس موظفى الدولة حتى تتمكن الحكومة من اجتذاب ما تحتاج اليه من الكفايات ؛ ثم الاحتفاظ بهذه الكفايات لتستفيد من نمو معارفهم وقدراتهم ، ويتهيأ لها هيئة من الموظفين نذرت نفسها ، ووقفت جهودها وخبراتها ؛ دائما لخدمة الصالح العام ٠

وينبغى أن يتمتع الموظف بمجرد تعيينه بضمانات أساسية تكفل له :

١ ـ الثبات فى وظيفته الا فى حالة الانحراف الذى يثبت بطريقة نزيهة وعادلة وبمعرفة جهة محايدة أو محكمة مختصة ٠

٢ ـ جريان العلاوات على أساس رتيب وطبيعى بهدف زيادة دخل الفرد كلما زادت أعباؤه الشخصية والعائلية وتضاعفت خبراته ؛ ومسئولياته ؛ وارتفعت أسعار الحاجيات الضرورية التى يجب أو يتحتم أن تتوافر له ولأمثاله ٠

٣ ـ التشجيع على الابتكار وحسن الأداء والتفانى بمنح علاوات تشجيعية مناسبة وترقيات استثنائية ٠

٤ ـ ضمان ابعاد الترقيات العادية والترقيات بالاختيار من العبث والمحسوبية ٠

٥ ـ كفالة فترات معقولة للراحة فى العطلات والأجازات الدورية والمرضية والعرضية ٠ وهذا النظام الذى لا بد من وجوده وصيانته ذو قيمة كبرى للدولة الحديثة ٠

---

(١) انظر كتابنا (شرح القوانين الجديدة للعاملين فى الحكومة والقطاع العام) ٠

الكفاية الاشتراكية فى الوظائف

يقول الخبير العالمى لوثر جيوليك ان التاريخ أثبت أن البطالة ليست مأساة شخصية وعائلية فحسب بل انها كذلك من عوامل الاضطراب الاجتماعى والفوضى السياسية • كذلك يدلنا التاريخ على أن الضغط المدمر للبطالة ينشأ من جانب طوائف معينة كالعمال وخريجى الجامعات • **فهو لا يكون مثلا فى الفلاحين ولا فى أصحاب المؤهلات المتوسطة أو الصغيرة •**

وفى هذه الظروف يجب على الحكومات التى يهمها اقرار النظام أن توجه جهودها الانشائية الى تفادى حدوث بطالة جماعية فى تلك الطوائف التى تحسن الضغط والتذمر والافصاح عن نفسها وعن حاجتها الى العمل لتعيش •

وفى البلاد النامية فى الشرق ، حيث تنمو آمال الناس وتنتشر بسبب انتشار التعليم وزيادة الاتصال بالعالم الخارجى ـ فان الحاجة تصبح ماسة الى منع هذه الانفجارات التى تعطل موكب التحرير والتقدم والنمو •

ومحاربة هذه البطالة تكون بطريقين :

أولا : تعيين كل المتعطلين بقرارات ثورية حاسمة وعامة لا بقرارات فردية ضيقة وضعيفة •

واذا كان نظام توصيف الوظائف يقوم عقبة فى هذا السبيل فان نظام القوة البشرية يسمح باستيعابهم وهضمهم لما يتمتع به من مرونة فى الحركة وتحريك الموظفين حسب حاجة العمل •

ثانيا : الاهتمام بحل مشاكل التعليمين العالى والفنى حلا جذريا على ضوء بيانات واحصاءات لجنة القوى العاملة •

ولذلك يجب أن يراعى فى قبول وتخريج هؤلاء المتعلمين لمدة عشرين أو ثلاثين سنة مثلا حاجة العمل الفعلية ؛ أو الخطط الخمسية التى وضعت والتى ينتظر وضعها فى هذه المدة •

وعلى رجال التعليم أن يراعوا هذه النسب بكل الوسائل بحيث لا تزيد أو تنقص حتى يمنعوا كارثة اضطرار الحكومة باستمرار والى الأبد الى استخدام متعلمين أو أنواع أكثر من حاجتها ، أو بدون أن تكون فى حاجة اليهم على الاطلاق • الأمر الذى يؤدى الى :

١ ـ تضخم ميزانية الوظائف بما يرهق الحكومة والأمة ارهاقا شديدا ٠

٢ ـ تحطيم الروح المعنوية لهؤلاء الخريجين ولزملائهم القدامى على السواء عند ما يبين للأولين أنهم بلا عمل وأنهم يتقاضون احسانا ؛ ويتبين للآخرين أنهم عالة عليهم فى العمل والأجر ٠

٣ ـ شيوع روح التذمر بين كافة الطوائف لهذه السياسة التى لا يتفهم معظم الناس جدواها ، ولا يقتنعون بمبرراتها ٠

٤ ـ ايجاد نوع من البطالة أن عاجلا أو آجلا حين تعجز الحكومة عن الاستمرار فى هذه السياسة لأسباب اقتصادية أو علمية بحتة ٠

الموظفون فى مصر

من المطالب الأساسية التى لا تستغنى عنها حكومة حديثة ايجاد نظام سليم للوظائف العامة ٠

ولسنا بحاجة الى التدليل على أن برامج التجديد تحتاج الى موظفين أكفاء لتنفيذها ؛ ولبث الحياة فيها ٠ كما أنه ليس هناك ما يشكل مستوى الادارة الحكومية أكثر من مستوى الكفاية والأمانة عند الموظفين العاملين فيها ٠

ونظام الوظائف العامة فى مصر كان ولا يزال محل تبديل وتغيير جذرى رغم كل التحسينات والمزايا التى أضافتها الثورة اليه ٠ ذلك لما يحدث فيه كل يوم من التعقيد فى التطبيق العملى ٠

وقد أعد الخبراء من مصريين وأجانب دراسات عديدة حول هذا النظام ٠ ولكن عدد موظفى الحكومة الدائمين استمر فى الزيادة بل فى التضخم ٠ كما أنشئت مؤسسات وشركات عامة جديدة مما ترتب عليه اضافة آلاف من الموظفين الى القطاع العام ٠ ليس هذا فحسب ؛ بل ان هذه الحالة قد خلقت كثيرا من المشاكل الجديدة فى مجال شئون العاملين ٠

يقول الخبير العالمى المستر لوثر جيوليك :

« على الرغم من أنه بذلت مجهودات منتظمة ومستمرة لتحسين الموقف الحرج الحالى فيمكن القول دون تجن ان هذا الموقف الآن أسوأ مما كان عليه منذ سنوات عدة ٠ ومن المحتمل أن يزداد سوءا مع مرور الوقت اذا لم تتخذ اجراءات قوية وسريعة لعلاجه ٠ صحيح أنه قد أجريت

دراسات عدة حديثا ، كما أنه أعد مشروع (١) قانون جديد للخدمة المدنية ؛ وأصبحت بذلك عيوب النظام الحالى مفهومة تماما ولم يبق الا العمل » ٠

وهو يحصر عيوب النظام الحالى فى الأمور الآتية :

١ ــ ان جهاز الموظفين المدنيين الذى يطلق عليه (ديوان الموظفين (٢)) مسئول عن كل الموظفين فى الدولة والقطاع العام الذى يبلغ عددهم :

٢٥٠ر٠٠٠ موظف دائم
٢٠٠ر٠٠٠ موظف مؤقت
٢٠٠ر٠٠٠ من العمال
٦٠ر٠٠٠ موظف بالمؤسسات العامة (بعد قرارات ١٩٦١ الاشتراكية) ٠

٧١٠ر٠٠٠ المجموع (٣) ٠

وديوان الموظفين هذا الذى يضم حوالى ٨٠٠ موظف ــ لا يتوافر له مع الأسف احصاء دقيق لمجموع الموظفين وبالتالى البيانات التفصيلية عنهم ٠ ولا يمكن الحصول منه الا على رقم تقريبى للمجموع الكلى للوظائف من بيانات الميزانية (٤) ٠

ويقترح أن يكون لموظفى الديوان مكانة أكثر أهمية ووضوحا فى مستويات الحكومة العليا بحيث تكون فى نفس مستوى وظائف التخطيط والميزانية ، وأن يكلف الديوان بحصر جميع أنواع الوظائف ؛ كما وكيفا ، ونشرها على الكافة ليستعين بها من يشاء ؛ ولتساعد على توضيح الموقف باستمرار ٠

٢ ــ ان هناك تضخما مستمرا فى عدد الموظفين فى معظم الادارات ٠

---

(١) هذا المشروع صدر بتاريخ ١٨/٢/١٩٦٤ تحت رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٠ وقد الغى فيما بعد وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ٠

(٢) يطلق عليه الآن « الجهاز المركزى للتنظيم والادارة » الذى انشىء بالقانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، والذى يتبع حاليا وزارة الخزانة بعد أن كان هيئة مستقلة يرأسها رئيس مجلس ادارة بدرجة وزير ٠

(٣) هذا التقرير وضع سنة ١٩٦٢ ٠ وبالتالى تكون هذه الأرقام قد تغيرت وزادت كثيرا عن ذلك ٠

(٤) صفحة ٤١ من التقرير ٠

وبينما نجد كبار الموظفين مرهقين من كثرة العمل نجد المرءوسين فى كثير من الحالات لا يقومون الا بأعمال قليلة ؛ أو لا يؤدون شيئا على الاطلاق . ولذلك تتأثر الأعمال وترتفع التكاليف (١) .

٣ ـ ولا يوضع الموظفون دائما فى المراكز التى يصلحون لها . كما لا يتناسب الأجر دائما بطريقة سليمة مع الوظيفة . وقد فرض على الوزارات تعيين خريجى الجامعات الجدد دون اعتبار لحاجة العمل ، أو لحاجة هؤلاء الخريجين أنفسهم الى المران أو الكفاية مع أن الزيادة الكبيرة فى عدد الموظفين بهذا الشكل فى أى عمل تؤدى الى عدم الكفاية والهبوط بالروح المعنوية فيه (٢) .

٤ ـ ولا يقل خطورة عن ذلك تكدس الموظفين فى القاهرة سواء منهم من يعمل بها أو بالأقاليم مع أن خدمات الحكومة تحتاج الى أن تكون الأغلبية فى الأقاليم نفسها عملا واقامة .

٥ ـ لم تبذل العناية الكافية بتدريب الموظفين (٣) .

٦ ـ لم يتغير الوضع العام حتى بعد تطبيق نظام اللامركزية والمحافظات فى الجوهر وان تغير فى الشكل .

ويقول أيضا (٤) :

ليس هناك فائدة تذكر لحث الموظفين على بذل المزيد من الجهود المثمرة اذا لم تتوافر المتطلبات الأساسية لنظام سليم للتوظف على النحو المعترف به فى كل أنحاء العالم .

وهو يدق ناقوس الخطر فيقول :

« ليس هناك ما هو أهم فى تطوير الأداة الحكومية فى مصر من الاهتمام العاجل بالحاجة الى ادخال تغيير أساسى فى نظام الخدمة العامة على أساس الطرق المقترحة . وليس هذا عمل يوم وليلة بل انه يستغرق الشهور والسنوات ؛ ولكن التأخر أكثر من ذلك سوف يعرض نجاح البرنامج الحكومى الحالى للخطر » .

---

(١) صفحة ٤٣ من التقرير

(٢) صفحة ٤٣ من التقرير

(٣) هذا التقرير وضع سنة ١٩٦٢ . ومع ذلك لا يزال ما جاء به صحيحا بهذا الخصوص رغم الجهود المتوالية فى شأن التدريب .

(٤) صفحة ٤٤ .

انشاء الجهاز المركزى للتنظيم الادارة :

١ ـ صدر القرار الجمهورى بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فى شأن إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، بدلا من ديوان الموظفين المنشأ بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ ٠

وقد نصت المادة الأولى من القرار الجمهورى المذكور على ما يلى :

« يستبدل باسم (ديوان الموظفين) اسم (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة) ويستبدل بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه الأحكام المرافقة لهذا القانون ؛ ويلغى كل حكم يخالف هذه الأحكام » ٠

كما نصت المادة الأولى من القانون على ما يأتى :

« ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠ ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى ٠ ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ٠٠٠ » ٠

ونصت المادة الثالثة منه على ما يلى :

« يكون هدف الجهاز تطوير مدى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات » ٠

ونصت المادة الرابعة منه على ما يلى :

« يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية » :

(أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ٠

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ٠

ونصت المادة الخامسة منه على ما يلى :

يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ ـ اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها ٠

٢ ـ دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ؛ ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص ٠

٣ ـ تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة ، والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة ٠

٤ ـ رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والادارة ؛ ورفع مستوى كفاءتهم ، وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها ٠

٥ ـ اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات ٠

٦ ـ دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين ، وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها ٠

٧ ـ الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية ٠

٨ ـ المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما ونوعا ، وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء ٠

٩ ـ رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه ، واقتراح الوسائل اللازمة التنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية، والادارة وكفاءة الأداء ٠

١٠ ـ ابداء الرأى الفنى ، وتقديم المعاونة فى عملية التنظيم ، وتبسيط الاجراءات ، وتحسين وسائل العمل ٠

١١ ـ وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين ٠

ونصت المادة السادسة على ما يلى :

للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ ـ الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها ٠

٢ ـ مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة ، واعادة تنظيم أو

تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبـــل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ ـ وضع الانماط التنظيمية ، ومعــــدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ ـ مراجعة مشروعات الميزانيات المشار اليها فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة(١) .

٥ ـ معاونة ادارات شئون العــاملين ووحدات التنظيم والتدريب ، وتدريب العاملين بها ، والتفتيش الفنى على أعمـــالها ، وارسال تقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الجهات .

٦ ـ الاشراف على أعمال الاجهزة المركزية لتدريب العاملين ، وتنظيم الدورات التدريبية العامة ، والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

٧ ـ أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هــذه الجهات ولاجراء الابحاث اللازمة ، والاطلاع على الاوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

ونصت المادة السابعة على ما يلى :

للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع المستويات ، وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاول نشاطا مماثلا للافادة بتجاربها وخبراتها .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون ما يلى :

نظرا لأن الاصـــــلاح الادارى فى كافة أجهزة الحكومة وأجهزة القطاع العام ، ورفع الكفاية الانتاجية للقوى المنتجة ماديا وفكريا ، وربطها بعملية الانتاج ، وضمان وصول الخدمة العامة على نحو سليم الى جماهير الشعب بأقل تكلفة ووقت وجهد من الاهداف الرئيسية التى وضعها الميثاق .

لذلك كان من اللازم تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية للأفراد العاملين باتباع أصول فنية فى تحقيـــق تكافؤ فرص

---

(١) أصبح الجهاز نفسه الآن تابع لوزارة الخزانة .

العمل ، ومنح الأجر على قدر العمل المؤدى ، واعداد العاملين ، وتحفيزهم ورفع معنوياتهم ، والعدالة فى معاملتهم ، وصيانة حقوقهم ومصالحهم ، وتأمين مستقبلهم ، ورفع مستواهم المادى والثقافى ٠

ومن ناحية أخرى تنظيم أجهزة العمل الادارى ، ومنع تداخل وازدواج اختصاصاتها ، وتبسيط الاجراءات ، وتحسين وسائل العمل بها ، والتفتيش عليها للتأكد من مدى تحقيق هذه الاجهزة لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات العامة وفقا لبرامج انجاز ومعدلات أداء محددة ٠

ولما كانت التغييرات الجذرية السريعة فى أجهزة القطاع الحكومى ، وأجهزة القطاع العام ، والأسس الجديدة التى جاء بها قانون العاملين فى هذين القطاعين أسرع وأكبر من آن يلاحقها ديوان الموظفين باختصاصاته وتنظيماته الحالية ٠

ونظرا لأن القطاع العام ، منذ نشأته تنفيذاً للقوانين الاشتراكية فى يوليو سنة ١٩٦١ وفى أغسطس سنة ١٩٦٣ ، لم ينشأ له جهاز مركزى يباشر تنسيق عمليات الادارة والتنظيم فى مجاله الامر الذى ترتب عليه حدوث مفارقات كبيرة فى النظم والاجراءات التى تسير عليها أجهزة هذا القطاع ٠ وتحقيقا لهذه الأغراض جميعها أعد مشروع هذا القانون ٠

وجاء بها أيضا :

حتى تتكامل مهمة الجهاز فى مجال الادارة والتنظيم فان الأمر يقتضى أن تتوافر له اختصاصات رقابية تهدف أساسا الى الكشف عن الاخطاء واقتراح أوجه العلاج ٠

وبذلك تتجه الرقابة الى مقتضيات التفتيش والمتابعة بقصد زيادة الكفاءة الانتاجية ، وضمان سلامة الأداء فى جميع القطاعات ٠ لذلك تضمن القانون النص على نقل قسم الرقابة الادارية بالنيابة الادارية باختصاصاته المنصوص عليها فى قانون النيابة الادارية الى الجهاز الجديد حتى تتوافر له امكانيات اجراء التحريات عن أية مخالفات مالية أو ادارية بالاضافة الى اختصاصه فى التفتيش والمتابعة (١) ٠

٢ ـ وبموجب القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ نظمت وتحددت اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز وهى :

---

(١) سلخت منه الرقابة الادارية فيما بعد ٠ وقد فصلت الرقابة الادارية عن النيابة الادارية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الذى اعاد تنظيم هذه الرقابة وجعلها مستقلة ٠

(أ) الادارة المركزية للعاملين ·

(ب) الادارة المركزية للتدريب ·

(جـ) الادارة المركزية لترتيب الوظائف ·

(د) الادارة المركزية للتفتيش والمتابعة ·

(هـ) الادارة المركزية للتنظيم ·

(و) الامانة العامة ·

٣ ــ وبموجب القرار الوزارى رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ أنشئت وحدات التنظيم فى كل وزارة ومحافظة ومؤسسة تتبع الوزير أو المحافظ أو رئيس المؤسسة تعمل بمعاونة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وتنهض بما يلى فى نطاق اختصاصها :

(أ) دراسة التخطيط التنظيمى للوزارة أو المحافظة أو المؤسسة ومكونات كل منها ، والاجهزة التابعة لها والملحقة بها ·

(ب) اقتراح اقامة تشكيل سليم للتنظيم والسلطات والاختصاصات والاتصالات والاشراف مع توضيح الاختصاصات بما يمنع التضارب والتكرار ، ويتيح التنسيق السليم للخطط والبرامج ·

(جـ) تحليل ما ينهض به كل قسم تنظيمى من عمليات توصلا الى الارتفاع بكفاية الأداء فيها ، والاقتصاد فى تكاليفها ·

(د) اقتراح مشروع خطة لتبسيط اجراءات عملية خدمة الجمهور ، والسير فى تنفيذ ما يتقرر بشأنها ·

(هـ) اعداد ونشر دليل لاجراءات العمل وخاصة المتصل بالجمهور ·

وقد نصت المادة الثانية من هذا القرار على تفرغ العاملين بوحدات التنظيم المشار اليها لاعمال هذه الوحدات ، وقيامهم باعداد وتقديم البيانات والدراسات التى يتطلبها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وفق التخطيط وطريقة التنفيذ التى يضعها ·

التأميم والقطاع العام

تعريف التأميم

اختلف الفقهاء فى تعريف التأميم ٠

١ ـ فعرفه البعض بأنه «عمل يهدف الى تحقيق المصلحة العامة عن طريق نقل ملكية منشأة ، أو مجموعة من المنشئات ، أو نشاط اقتصادى معين بأكمله الى القطاع العام (المملوك للجماعة) كوسيلة لتخليص تلك المنشآت من الادارة الرأسمالية ولاخضاع نشـــاطها لرقابة الدولة دون سواها ٠ وذلك فى مقابل تعويض أصحابها تعويضا عادلا » ٠

٢ ـ وعرفه آخرون بأنه : « نقل ملكية المنشئات الخاصة الى الامة لتحقيق المصلحة العامة مع احتفاظ هذه المنشئات بالشـكل التجارى ٠ وتنتهى بذلك حقوق المساهمين الذين تستبدل أسهمهم بمستندات مديونية تصدرها الدولة ، وتعطى الحق فى فائدة ثابتة ٠ وتبقى الشركة مع ذلك دون شركاء ومجرد هيكل قانونى » ٠

٣ ـ وعرفه فريق ثالث بأنه « استيلاء الدولة على ملكية المنشئات التى يملكها أفراد أو شركات ، وتحل بذلك الملكية العـــامة محل الملكية الخاصة مقابل تعويض عن الاموال التى حصل الاستيلاء عليها » ٠

وأيا كان التعريف الصحيح فللتأميم غرض أساسى هو نزع وسائل الانتاج من الملكية الخاصة ، أى الاســتغلال الرأســـمالى ، وجعلها فى يد الدولة لادارتها على النحو الذى يحقق مصلحة الشعب ٠ ذلك أن الانتاج الرأسمالى هو انتاج سلعى ٠ فالمشروع الرأسمالى يستخدم الموارد المتاحة له من أجل انتاج السلع بهدف الحصول على أقصى حد من الربح يمكن تحقيقه بوساطة الموارد التى يملكها المشروع ٠

وعلى العكس من الاسلوب الرأســـمالى فى الانتـاج فان الاسلوب الاشتراكى يقوم على أساس من الملكية الاجتماعية لوسائل الانتاج ٠

ورغم أن النظام الاشتراكى يتضمن قطاعا تعاونيا فان شكل الملكية الاساسى يبقى دائما هو الملكية العامة لوسائل الانتاج ٠

ورغم بقاء الربح كوسيلة من وسائل الربط بين المشروع الاقتصادى وبين الهدف العام للنشاط الاقتصادى ، ورغم استخدامه كحافز لتحقيق الخطة ، وكأداة لاختبار مدى مراعاة الادارة الاقتصـــادية الرشيدة فان الربح يكف عن أن يصـــبح هو الهدف النهـائى الذى يتوخاه المشروع الاقتصادى ٠

خصائص التأميم

للتأميم خصائص مميزة نحددها فيما يلى :

١ ـ ان التأميم فى ذاته ليس عملا اداريا ، وانما هو عمل من أعمال السيادة ٠ ولذلك فهو لا يمكن اجراؤه بقرارات أو اجراءات ادارية وانما بمقتضى قوانين صادرة من السلطة التشريعية ٠ وقـد يتضمن الدستور ذاته بيانا بالأموال والأشياء التى تقتضى المصلحة العامة أن تـكون ملكا للشعب ، أو يفوض الدستور المشرع فى تحديد تلك الاموال ٠

كما يجـوز أن يتم التأميم عن طريق الاتفـــاق الودى بين أصحاب المنشأة والدولة فلا يحتـاج الامر عنـــدئذ الى قانون خاص استنادا الى القانون العام ٠

٢ ـ لا يعتبر من الشروط الاساسية للمنشأة المؤممة توافر أوصاف المرفق العام فيها بمعنـــاه التقليدى فى القـــانون الادارى ، بل يكفى أن يترتب على تأميم المنشأة الفردية تحقيق مصلحة الجماعة ، ولو كان ذلك بمجرد تحويل الربح الرأسمالى الفردى الى الجماعة ٠

فالمنشأة المؤممة ليست بالضرورة مرتبطة بفكرة المرفق العــام ، اذ المشاهد أن قاعدة البيع بالربح تحل محل قاعدة البيع بثمن التكلفة مع اغفال قواعد الروتين الحكومى التى لاتتلاءم مع طبيعة النشاط الاقتصادى، وحظر حـــق الاضراب ٠ **وعلى الجملة لا تتميز المنشأة المؤممة عن المنشأة الفردية الا بعنصر الملـــكية من جهة ، والسلطات التنفيذية فيها من جهة أخرى كما أوضحنا فى موضع آخر** ٠ أما ماعدا ذلك فتبقى المنشأة المؤممة كالمنشأة الرأسمالية سواء بسواء فى الشكل والنشاط التجاريين ٠

٣ ـ **ان التأميم يختلف عن نزع الملكية التقليدى** ٠ ذلك أن نـزع

الملكية للمنفعة العامة ـ التقليدى ـ يكون عادة فى نطـــاق ضيق ، وذا صبغة شخصية ، وليست له أهداف عامة كما هو الحال فى التأميم · كما أن نزع الملكية يتعلق عادة بعقارات ، ونادرا ما ينصب على منقولات أو حقوق معنوية · أما التأميم فيشمل جميـــع عنـاصر المنشأة كوحدة من عقارات ومنقولات ، وحقوق مادية وحقوق معنوية ·

ويختلف التأميم أيضا عن نزع الملكية للمنفعة العامة فى الاجراءات المطبقة · ذلك أن قوانين نزع المــلكية ترسم طرقا للمعارضة فى هذه الاجراءات · كما أن كثيرا منها عبـــارة عن أجراءات أدارية ، بينما يتم التأميم ـ كما ذكرنا ـ بناء على نص دستورى أو نص تشريعى (قانون) فى نطاق أعمال السيادة ، وهو لا يخول عادة أى طريقة للمعارضة ·

٤ ـ **ويختلف التأميم كذلك عن المصادرة** · فالمصـــادرة تتم بدون تعويض كاجراء شخصى انتقامى يصدر من الجماعة · أما التأميم فلابد له من تعويض لأنه اجراء عام ، ولا يهدف الا الى المصلحة العامة ·

٥ ـ **وهو يختلف عن الاستيلاء** الذى تلجأ اليه السلطات فى بعض الظروف الاستثنائية كالحروب والاوبئة وما شابهها اذ تظل ملكية الاموال المستولى عليها كما هى دون مساس أو تغيير · بينما تنتقـل الملكية فى التأميم من الافراد الى الدولة ·

٦ ـ **ويختلف عن التدويل** فى أن التأميم يتم بنـــاء على دوافـــع وبأساليب اقتصادية واجتماعية ·· أما التدويل فهو يتم بنـاء على دوافع وبأساليب سياسية باعتباره أجراء من اجراءات القانون العام الذى تقوم به الدولة بعيدا عن نطاق نشاطها الاقتصادى(١) ·

ماهية المنشئات الاقتصادية العامة

تشمل المنشئات الاقتصادية العامة ـ كما أسلفنا ـ المنشئات التى تزاول النشاط الاقتصادى ، وتكون ، كليا أو جزئيا ، مملوكة لشخص عـام ·

وتقوم هذه المنشئات فى اطارات وقوالب بعضها مستمد من القانون العام كالمؤسسات والهيئات العامة ، وبعضها مستمد من القانون الخاص

---

(١) القطاع العام د· غريب الجمال · صفحة ٤٨ وما بعدها ·

كالشركات التابعة للقطاع العام · وفريق ثالث منهـــا استحدث باجتهاد الفقه ليتولى هذا النشاط هو المنشأة العامة ·

١ ـ وقد تعرضت فكرة المؤسسات العامة ، فى مصر ، فى السنوات الأخيرة لتطورات بالغة الأهمية · ذلك أن الفكرة بدأت فى أول أمرها فى نطاق ضيق ، واقتصرت على منح بعض المرافق العامة الادارية الشخصية المعنوية سواء أكانت هذه المرافق موجودة من قبل أم أنشئت ابتداء وقت منحها تلك الشخصية المعنوية ·

٢ ـ ثم تطورت هذه الفكرة بحيث وجد نظام قانونى خاص خضعت له المؤسسات التقليدية كالجامعات ودار الكتب · وكان التعريف التقليدى لهذه المؤسسات العامة أنها « مرفق عـــام يدار عن طريق مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية » ·

٣ ـ وقد أدى انتشار الافكار والنظم الاشتراكية الى تطور جديد فى فكرة المؤسسة العامة لتستجيب لحاجات الادارة الحديثة فتباينت أوضاعها وأغراضها ، وأنشئت أشخاص ادارية عامة الهدف منها :

(أ) ادارة مرفق يقوم على الخدمات العامة ·

(ب) أو ممارسة نشاط اقتصادى معين ·

وقد سمى بعضها «هيئات عامة» كما سمى بعضها الآخر « مؤسسات عامة »(١) ·

القطاع العام فى جمهورية مصر العربية (ج · م · ع) :

قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ كانت الدولة تسير على نظام رأسمالى بحت ، فلا تتدخل فى توجيه الاقتصاد القومى الا فى أضيق الحدود ؛ وبأقل الوسائل حزما وعنفا حيث يجب الحزم والعنف . وقد ترتب على ذلك كل مايترتب على الرأسمالية من أخطار اقتصادية واجتماعية وسياسية .

ومن الأخطار الاقتصادية تراكم رأس المال فى يد فئة قليلة العدد، أغلبهم اجانب أو مواطنون عملاء للأجانب ، وانتشار الفاقة ، والأقطاع.

ومن الاخطار الاجتماعية تقسيم المجتمع الى طبقات متصارعة :

---

(١) المصدر السابق ـ ص ١٧٢ ·

أصحاب أعمال وعمال — ملاك وأجراء — أغنياء ومتوسطين وفقراء — موظفين وذوى مهن حرة ... الخ .

ومن الأخطار السياسية تحكم رأس المال فى الحكم فقامت الأحزاب والوزارات بمساندة رجال المال ، وأصبحت الأحزاب فى النهاية عصابات من تكتلات رأسمالية أو رجعية اقطاعية يحارب بعضها بعضا ، ولا أثر للبرامج والآراء السياسية فيها . ولم تكن البرامج المكتوبة فى الحقيقة سوى لا فتات أو واجهات سياسية ، تخفى تلك التكتلات الرأسمالية الرجعية الاقطاعية المستغلة .

وبعد الثورة ، والاطاحة بالحكم الملكى ونظامه ، واختفاء الأحزاب رأت الحكومة أن تدخل الدولة المباشر فى الاقتصاد أمر ضرورى لسببين :

أولهما — كعملية انقاذ سريعة من كارثة محققة من النواحى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ثانيهما — حتمية الحل الاشتراكى فى الدول المتقدمة والمتخلفة على السواء .

يقول الميثاق الوطنى فى هذا الشأن :

١ — « ان الحل الاشتراكى لمشكلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى فى مصر وصولا ثوريا الى التقدم لم يكن افتراضا قائما على الانتقاء الاختيارى ، وانما كان الحل الاشتراكى حتمية تاريخية فرضها الواقع ، وفرضتها الآمال العريضة للجماهير ، كما فرضتها الطبيعة المتغيرة للعالم فى النصف الثانى من القرن العشرين » .

٢ — « ان التجارب الرأسمالية فى التقدم تلازمت تلازما كاملا مع الاستعمار . فقد وصلت بلدان العالم الرأسمالى الى مرحلة الانطلاق الاقتصادى على أساس الاستثمارات التى حصلت عليها من مستعمراتها . فكانت ثروة الهند — التى نزح الاستعمار البريطانى النصيب الأكبر منها — هى بداية تكوين المدخرات البريطانية التى استعملت فى تطوير الزراعة والصناعة فى بريطانيا. واذا كانت بريطانيا قد وصلت الى مرحلة الانطلاق اعتمادا على صناعة النسيج فى لانكشير فان تحويل مصر الى حقل كبير لزراعة

القطن كان شريانا متصلا ينقل الدم الى قلب الاقتصاد البريطانى على حساب جوع الفلاح المصرى !

٣ ـ « كذلك فان هناك تجارب أخرى للتقدم حققت أهدافها على حساب زيادة شقاء الشعب العامل واستغلاله اما لصالح رأس المال أو تحت ضغط تطبيقات مذهبية مضت الى حد التضحية الكاملة بأجيال حية فى سبيل اجيال لم تطرق بعد أبواب الحياة . ان طبيعة العصر لم تعد تسمح بذلك » .

٤ ـ « ان التقدم عن طريق النهب أو طريق السخرة لم يعد أمرا محتملا فى ظل القيم الانسانية الجديدة » .

٥ ـ « ان رأس المال فى تطوره الطبيعى فى البلاد التى أرغمت على التخلف لم يعد قادرا أن يقود الانطلاق الاقتصادى فى زمن نمت فيه الاحتكارات الرأسمالية الكبرى فى البلدان المتقدمة اعتمادا على استغلال موارد الثروة فى المستعمرات » .

٦ ـ « ان اتساع هوة التخلف فى العالم بين السابقين وبين الذين يحاولون اللحاق بهم لم يعد يسمح بأن يترك منهاج التقدم للجهود الفردية التى لا يحركها غير دافع الربح الأنانى . ان هذه الجهود لم تعد قادرة على مواجهة التحدى » .

٧ ـ « ان مواجهة التحدى لا يمكن أن تتم الا بثلاثة شروط :

(أ) تجميع المدخرات الوطنية .

(ب) وضع كل خبرات العلم الحديث فى خدمة استثمار هذه المدخرات .

(جـ) وضع تخطيط شامل لعملية الانتاج (١) .

وعلى ضوء هذه المبادىء الاشتراكية الواضحة صدرت قوانين يوليو ١٩٦١ التى وضعت أساس القطاع العام فى الدولة . ذلك القطاع الاقتصادى الضخم الذى ينمو يوما بعد يوم ويلتهم القطاع الخاص بالتدريج ، حماية لمكاسب الثورة من جهة ، ووصولا فى النهاية الى الغاء استغلال الانسان لأخيه الانسان بوجه عام ، والغاء استغلال المنتج للمستهلك وهو يمثل جميع أفراد الشعب ، بوجه خاص من جهة أخرى

---

(١) الباب السادس من الميثاق الوطنى .

ويقول الميثاق فى هذا الصدد كلاما محددا منطقيا :

١ ـ « ان سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج لا تستلزم تأميم كل وسائل الانتاج ، ولا تلغى الملكية الخاصة ، ولا تمس حق الارث الشرعى المترتب عليها ، وانما يمكن الوصول اليها بطريقين :

أولهما ـ خلق قطاع عام يقود التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

ثانيهما ـ وجود قطاع خاص يشارك فى التنمية فى اطار الخطة الشاملة من غير استغلال . على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين، مسيطرة عليهما .

ان ذلك الحل الاشتراكى هو الطريق الوحيد الذى يمكن أن تتلاقى عليه جميع العناصر فى عملية الانتاج على قواعد علمية وانسانية تقدر على مد المجتمع بجميع الطاقات التى تمكنه من أن يصنع حياته من جديد وفق خطة مدروسة مرسومة وشاملة .

١ ـ ان التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية بطريقة علمية وعملية وانسانية لكى يحقق الخير لجموع الشعب ويوفر لهم حياة الرفاهية .

٣ ـ ان الجزء الأكبر من الخطة يجب أن تقع على القطاع العام الذى يملكه الشعب بمجموعه .

٤ ـ ان النضال الوطنى لجماهير الشعب هو الذى صنع نواة القطاع العام بتصميمه على استرداد المصالح الاحتكارية الأجنبية وتأميمها ، واعادتها الى مكانها الطبيعى والشرعى ، هو الملكية العامة للشعب .

كذلك فان هذا النضال الوطنى حتى فى ابان معركته العسكرية المسلحة ضد الاستعمار أضاف لهذا القطاع كل الأموال البريطانية والفرنسية فى مصر ، وهى الأموال التى سلبت من الشعب تحت ظروف الامتيازات الأجنبية ، وفى العهود التى استبيحت فيها حرمة الثروة الوطنية لتكون نهبا للمغامرين الأجانب .

٥ ـ كذلك فان هذا النضال الوطنى فى سعيه الى الحرية الاجتماعية وفى اقتحامه لكل مراكز الاستغلال الطبقى هو الذى ضم الى هذا

القطاع العام الجزء الأكبر من أدوات الانتـــاج بقوانين يوليو ١٩٦١ وثوريتها العميقة المعبرة عن ارادة التغيير الشامل فى مصر (١) ٠

وقد حدد الميثاق مجالات القطاع العام :

١ ـ ففى مجال الصناعة يجب أن تكون الصناعات الثقيلة والمتوســطة والصناعات التعدينيـــة فى غالبيتها داخلة فى اطار الملكيـــة العـامة للشعب . أما الصناعات الخفيفة فانها يجب أن تكون بمنأى عن الاحتكار . واذا كانت الملكية الخاصـــة مفتوحة فى مجـالها فان القطاع العام يجب أن يحتفظ فيهـــا بدور يمـكنه من توجيههـــا لصالح الشعب .

٢ ـ وفى مجـال التجـــارة يجب أن تكون التجـــارة الخارجيـــة تحت الاشراف الكامل للقطاع العام الذى يجب أن يملك الغالبية أيضـــا ما عدا تجارة الاستيراد التى يجب أن تكون كلها فى اطار القطـــاع العام . كما يجب أن يكون له دور فى التجـارة الداخليـــة على أن يكون مفهوما بالطبع أن التجارة الداخلية خدمة وتوزيع مقـــابل ربح معقول لا يصل الى حد الاستغلال تحت أى ظرف من الظروف ٠

٣ ـ وفى مجال المال يجب أن تكون المصـــارف فى اطار القطاع العـــام ٠ كذلك شركات التأمين .

٤ ـ وفى المجال العقـــارى فانه يجب أن تكون هنـــاك تفرقة واضحة بين نوعين من الملكية الخاصة : ملكيـــة مســتغلة أو تفتح البـــاب للاستغلال ، وملكية غير مستغلة .

٥ ـ وفى مجال ملكية الأرض الزراعية فان قوانين الاصـــلاح الزراعى قد انتهت بوضع حـــد أعلى لملكية الفرد لا يتجاوز مائة فدان على أن روح القـــانون تفرض أن يكون هذا الحد شاملا للأسرة أى للأب والأم وأولادهما القصر (٢) ٠

وقد تصدى الميثاق بقوة للرد على الاتهامات الموجهة للتأميم ولفكرة القطاع العام فقال :

١ ـ « أن التأميم ليس الا انتقال أداة من أدوات الانتاج من مجال الملكية الخاصة الى مجال الملكية العامة للشعب .

(١،٢) الباب السادس من الميثاق ٠ وبموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ أصبح الحد الاقصى لملكية الفرد خمسين فدانا ، وملكية الاسرة كلها مائة فدان (الجريدة الرسمية فى ١٩٦٩/٨/١٨ ـ ع ٣٣ مكرر ٠

٢ ـ وليس ذلك ضربة للمبادرة الفردية كما ينـادى أعداء الاشتراكية وانما هو توسيع لاطار المنفعة العامة ، وضمان لها فى الحالات التى تقتضيها مصلحة التحول الاشتراكى الذى يتم لصالح الشعب .

٣ ـ ان التأميم لا يؤدى الى خفض الانتـاج ، بل ان التجـربة أثبتت قدرة القطاع العام على الوفاء بأكبر المسئوليات ، وبأعظم قدر من الكفاية سواء فى تحقيق أهداف الانتاج أو فى رفع مستواه النوعى. وحتى اذا وقعت خلال عملية التحول الكبيرة بعض الأخطاء فلابد لنا أن ندرك أن الأيدى الجديدة التى انتقلت اليها المسـئولية فى حاجة الى المران على تحمل مسئولياتها . ولقد كان محتما على أى حال أن تنتقل المصالح الكبرى الوطنية الى الأيدى الوطنية حتى وان اضطررنا الى مواجهة صعوبات مؤقتة .

ويختلف الدور الذى تلعبه مؤسسـات القطاع العـام فى الدول النامية عن دورها فى الدول المتقدمة اذ يلقى عليها فى الحالة الأولى العبء الأكبر فى تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وقد أشار الاقتصادى الكبير Galbraith (١) بأنه لابد من وجود قطاع عام يقوم على تنفيذ الخطط التى تضعها الدولة . أى انه ربط بين القطاع العام وبين التخطيط كعملية مستمرة .

وقد بدأ التأميم فى عهد الثورة بقانون الاصلاح الزراعى رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الذى قضى على الملكيات الكبيرة والاقطاع ، ثم قانون تأميم شركة قناة السويس رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ كوسيلة لادارة هذا المرفق الحيوى الدولى بمعرفة الدولة صاحبة الحق الشرعى فيه ، ثم القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ بانشاء المؤسسة الاقتصادية التى كان الهـدف من انشائها رسم سياسة استغلال أموال الدولة . ثم كانت تأميمات سنة ١٩٦١ الضخمة التى وسعت رقعة القطاع العام .

فاذا انتقلنا من الناحية السياسية للقطاع العام ، طبيعته وأسبابه ودوره فى صنع المجتمع الاشتراكى الجديد ، الى الناحية الادارية ــ وهى الصورة المقابلةللناحية السياسية يختلف الأمر كل الاختلاف . ذلك أن مشاكل القطاع العام تكاد تكون أهم مشاكل الجهاز الادارى كله :

١ ــ فالقطاع العـام يشـمل أكثر من ٤٠٠ شركة (اذا أغفلنا آلاف المنشئات التعاونية المختلفة والموجودة فى جميع المدن والقرى) وهو ينمو ويتضخم بسرعة مذهلة .

---

(١) جون كنيث جالبريث استاذ الاقتصاد بجامعة هارفارد ، ومن أشهر علمـاء الاقتصاد فى الولايات المتحدة .

٢ ـ يسيطر الآن على أكثر من ٨٠٪ من الهيكل الاقتصادى القومى وبخاصة فى قطاعات الاستيراد والتصدير وتوليد القوى والمواصلات والتعدين والكيماويات والبترول ، والصناعات الهندسية والالكترونية ، وصناعة الحديد والصلب والغزل والنسيج والتجارة الخارجية والداخلية .. الخ ويؤثر تأثيرا مباشرا وكبيرا فى الـ ٢٠٪ الباقية للقطاع الخاص .

٣ ـ يعمل فى هذا القطاع مئات الآلاف من العمال يكونون جيش العمل الكبير .

٤ ـ ان القطاع العام جميعه يخضع للوزراء المختصين .

وفى ديسمبر سنة ١٩٦١ أنشىء «المجلس الأعلى للمؤسسات العامة» برئاسة السيد رئيس الجمهورية لتنسيق السياسة العليا للمشروعات ، ولتحديد أهداف الانتاج ، ولتقرير السياسات المشتركة .

ونظرا لحداثة هذا القطاع ، وحداثة التجربة الاشتراكية نشأت المشاكل الآتية :

١ ـ ان الاشراف الحكومى على المشروعات الاقتصادية نقل مشاكل الجهاز الادارى الى هذه المشروعات التى كانت بريئة منها ، بعد ان كان المصلحون ينادون باتباع النظم التجارية فى الوحدات الادارية توصلا الى حل تلك المشاكل المعقدة المزمنة التى يعانيها الجهاز الادارى .

٢ ـ لم يمنح المديرون فى المؤسسات والشركات سلطة كافية للتصرف فى اطار سياسة عامة مرنة بل وضعوا فى داخل قفص من حديد يسمى «الروتين الحكومى» وخضعوا للتوجيهات المباشرة من السلطات الأعلى المتعددة والتى لاتعرف شيئا محددا عن ظروف العمل وتطوراته ، من يوم الى يوم ، بل من ساعة الى ساعة ولحظة الى لحظة .

٣ ـ زيادة عدد المؤسسات وتداخلها . فبعد أن كانت مؤسسة واحدة (المؤسسة الاقتصادية) ثم ثلاثة مؤسسات أصبحت ٣٩ مؤسسة . وبعد أن كانت الشركات توزع على المؤسسات كيفما اتفق اتبع نوع من التقسيم النوعى .

وبعد أن كانت تتبع وزيرا واحدا أصبحت تتبع عدة وزراء هم وزراء الصناعة والاقتصاد والتموين والتجارة الداخلية والزراعة. وأخيرا وزارة جديدة تسمى «وزارة الانتاج الحربى» نقلت اليها بعض الشركات كاملة بالنسبة لبعضها ، وجزئيا بالنسبة للبعض الآخر (١) .

٤ ــ وقوع هذه الشركات فريسة للأخطبوط الهائل ذى الأذرع المتعددة المسمى (الرقابة) .

٥ ــ ضعفت أو تلاشت البحوث الفنية التى كان يعمل على تشجيعها اصحاب القطاع الخاص بحكم دافع الربح الشخصى .

٦ ــ خضعت لقيود عديدة فى الانتاج كالعملة الصعبة ، وقطاع الغيار ، وتراخيص العمل والشروط الصحية ، وتحديد الاسعار .

٧ ــ خلقت المنافسة غير المعقولة بين هذه المؤسسات تدهورا فى الانتاج، واضطرابا فى العمل بعكس ماكان الحال فى القطاع الخاص . ذلك أن كل مؤسسة تعمل على حساب الأخرى وليست مستقلة كالأب الذى يحابى أحد أولاده على حساب اخوته .

٨ ــ ربط ميزانية هذه الشركات بميزانية الدولة حرمها من فرصة الحرية الكاملة فى العمل وتحمل المسئولية .

٩ ــ وقد أثارت قوانين التأميم الاشتراكية التى اعلنت فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٦١ عدة مشاكل قانونية وتعقيدات ادارية .

ومما زاد الغموض بالنسبة الى المشروعات التى تناولها التأميم أن المشرع لم يلجأ الى أسلوب واحد فى تكييف الوضع القانونى للمشروعات التى ينقل ملكيتها الى الدولة بالتأميم ، وذلك بعد سيطرة الدولة على ملكية وادارة هذه المشروعات .

فتارة يفصح المشرع صراحة عن انه قد نقل ادارة المرفق الى «هيئة عامة» كما حدث عند تأميم قناة السويس بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ اذ انشأ «الهيئة العامة لقناة السويس» ومنحها شخصية معنوية مستقلة عن الدولة ، واعتبر أموالها أموالا عامة وخولها

---

(١) سلخت وحدة تكييف الهواء مثلا من شركة النصر للتعدين (ايديال سابقا) وتبعت للوزارة الجديدة وتركت الوحدات الأخرى (ثلاجات ــ أدوات مطبخ .. الخ) لوزارة الصناعة كما كانت .

كل السلطات اللازمــة لادارة مرفق المرور فى القنــاة دون التقيد بالنظم الحكومية .

وقد اتبع المشرع هذا الاسلوب ايضا فى تأميم شركات النقل العام للركاب بالسيارات بمقتضى القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ ، وفى تأميم شركة مصر الجديدة بمقتضى القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠ ، وشركة ترام القــاهرة بمقتضى القــانون رقم ١٢٣ لســنة ١٩٦١ ، وشركة ليبــون بالاسكندرية بمقتضى القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦١ .

وان طبيعة المرافق العامة ذات الصبغة الاقتصادية قد اقتضت عدم تقييد اجهزتهــا الادارية بالقيود الخاصــة بالقانون العــام مع اعتبارها مؤسسات عامة . فهى تخضع للقانون العام من جهة باعتبارها مؤسسات عامة ، وبحكم اموالها اموالا عامة ، كما تخضع للقانون الخاص من جهــة أخرى ، ولكن بقدر أقل من المشروعات التى أممت بقوانين يوليو ١٩٦١ . فعقود التليفون التى تبرمها الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية التى تخضع للقانون العام فى تنظيمها ، رفضت محكمة القضاء الادارى اعتبارها عقودا ادارية ، واعتبرتها عقودا خاضعة للقانون الخاص ، ومثلها عقود الهيئة العامة للسكك الحديدية .

اما الشركات التى اممت بقوانين ٢٣ يوليو ١٩٦١ فقد نصت المادة الرابعة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٦١ ــ مثلا ــ على أن تظــل الشركات والبنوك المؤممة محتفظة بشكلها القانونى .

وقــد ترتب على ذلك شذوذ فى النتائج التى نجمت عن اعتبــار مؤسسات عامة تملكها الدولة وخاضعة أصلا للقانون العــام ــ تخضــع لأحكام القانون الخاص كقانون العمل ، والقانون التجارى . ذلك أنه طبقا للقانون العام زالت أجهزة الادارة القديمة فى هذه الشركات ، والتى ينص عليها القانون التجارى ، من جمعيات عمومية ومجلس ادارة ، واصبحت الادارة كلها فى يد الجهة الادارية التى تتولى الاشراف على سير العمل ، وادارة المشروع (١) .

---

(١) مازال هذا الوضع حتى بعد صدور القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الذى تنص المادة الأولى منه على أن « يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدول ومتابعتها فى القطاع الذى يشرف عليه .

كما تنص المادة الثانية على أن «المؤسسة العامة وحدة اقتصادية قابضة تقوم فى مجال نشاطها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى الاشتراكى ، ومعاونة الوزير فى تحقيق أهداف خطة التنمية » .

لاشك أن الأجهزة الادارية التى تشكلها الدولة ، وان سميت مجلس ادارة ومدير ، ليست هى ذات الأجهزة التى يعرفها القانون الخاص سواء من حيث طريقة الاختيار أو طبيعة الوظيفة أو سير العمل أو طرق الرقابة عليه . ولم تعد أغلب القرارات التى تصدر من أجهزة ادارة المشروع خاضعة لقواعد القانون الخاص ، أو القانون التجارى من حيث الصحة والنفاذ ، بل يرجع الأمر الى الجهاز التنفيذى للدولة الذى يحدد ويختار لها النظام الذى يراه . ومن ثم أصبحت كل هذه الانظمة والقرارات الصادرة فى شأنها خاضعة للقانون العام من حيث صحتها ونفاذها والاختصاص باصدارها .

ومن جهة أخرى فان المشرع المصرى ـ أسوة بزميله المشرع الفرنسى ـ قد أراد بالنص المذكور ـ أى الاحتفاظ بالنظام القانونى القديم للشركات والمنشئات التجارية ـ الاحتفاظ بالاحكام الموضوعية لسير العمل فى هذه الشركات والمنشئات فيما لايتعارض مع الأحكام التى أوردها المشرع فى قانون التأميم ، نظرا لأن المشروعات المؤممة تتولى نشاطا تجاريا لا يتلاءم مع طبيعته وتنظيمه الا قواعد القانون الخاص من حيث المضمون الخاص بهذا النشاط دون الأجهزة التى تتولاه وعلاقتها بالدولة، وهذا ما فعله المشرع الفرنسى فى تأميم المصانع الحربية سنة ١٩٣٦ ، وشركة رينو سنة ١٩٤٤ وشركة الرور سنة ١٩٤٥ ، والنقل الجوى سنة ١٩٤٥ ، والجاز والكهرباء سنة ١٩٤٦ ، والمياه والفحم سنة ١٩٤٦ ، والبنوك وشركات التأمين والطباعة والصحافة سنة ١٩٤٦ . وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى هذه المبادىء فى أحكامه (١) .

ولقد ترتبت على هذه المشاكل الرئيسية آثار خطيرة كان ابرزها :

١ ـ توقف أو تعطل الانتاج فى بعضها مما أدى الى ضمها الى مؤسسات أخرى ، وخلق حساسيات عديدة فى العمل وبين موظفى المؤسسات الجديدة والقديمة .

٢ ـ تدهور مستوى الانتاج فى بعضها مما يؤثر على سمعتنا فى الخارج، وضياع أسواق جديدة بسبب المنافسة العالمية الشديدة .

٣ ـ زيادة نسبة التمارض والاهمال العمديين فى الشركات .

٤ ـ وقوع اختلاسات كبيرة ، ورفع قضايا عديدة ضد كبار الموظفين كان لها ضجة واسعة لدى الرأى العام .

---

(١) طبيعة المشروعات المؤممة . محمد حامد الجمل . صفحة ١٠ وما بعدها .

٥ ــ محاولة الرجعيين التشكيك فى فائدة القطاع العام بما ينشرونه من اشاعات مغرضة بين الرأى العام .

ولقد تصدى الخبير العالمى لوثر جيوليك لهذه المشكلة الحيوية فاقترح (١) :

١ ــ اتباع أنظمة اقتصادية متحررة ومرنة فى الشركات لأن الأنظمة الحكومية التقليدية كنظم الميزانية ، وادارة الافراد ، وساعات العمل ، وتحديد الوظائف ، ورقابة الأنتاج .. لايمكن تطبيقها تطبيقا مفيدا على المشروعات الاقتصادية . بل ان الحاجة تدعو الى وضع مجموعة مختلفة من الاجراءات والمقاييس وأدوات الرقابة (٢)٠

٢ ــ منح سلطات واسعة لمديرى المشروعات فى اطار سياسة عامة مرنة. ويجب على الهيئة الحكومية المشرفة على أى مشروع أن تحترس من التدخل فى أعمال ادارة هذه المشروعات لأن موظفى الوزارات قد تعودوا أن يدسوا أنوفهم فى أى شىء يخضع لوزاراتهم ٠ ويعرف عن كل بيروقراطية أنها تميل الى الاستحواذ على كل مايمكنها أن تستحوذ عليه من السلطات والامتيازات ، متى سمحت لها الفرصة بذلك ٠ وفى نفس الوقت تتهرب من كل المسئوليات عند اللزوم دون رقيب أو حسيب لأنها الجهة الادارية الأعلى (٣) ٠

٣ ــ التقليل من عدد المؤسسات الى أدنى حد حيث أن الحاجة لاتدعو الى المنافسة بين شركات متماثلة لأنها تخضع كلها للقطاع العام (أى للشعب) (٤) ٠

٤ ــ فصل المشروعات الاقتصادية فصلا تاما عن الوزارات والمصالح الحكومية .

وقد جاء الوقت الذى ينبغى فيه أن تدرس فكرة انشاء وزارة جديدة لكل هذه المؤسسات . وكل الوزراء الذين يتصل عملهم بهذه المؤسسات يشتركون فى (المجلس الأعلى للمؤسسات) فيساعدون بذلك وزير المؤسسات العامة فى رسم السياسة العامة لهذه المؤسسات ، وتنفيذها .

---

(١) صفحة ٥٣ وما بعدها من تقريره الذى رفعه الى الحكومة بناء على تكليف منها ٠

(٤،٣،٢) وهذا ما يهدف اليه قانون المؤسسات وشركات القطاع العام الجديد رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ حيث أعطى سلطات واسعة للوحدات الاقتصادية وحررها من التبعية الضيقة للمؤسسات مما لا مجال لتفصيله هنا ٠

والوزارة الجديدة يجب أن يكون لها غرض واحـد ، ووسيلة فنية واحدة فى الاشراف والرقابة ، ولا تكون مشتتة بين فلسفات اشرافية مختلفة ، واجـراءات متنافرة . ولهـذا سـوف تتلقى جميع المؤسسـات الاقتصادية ارشادا مركزيا واحدا بصيرا وخبيرا. ولن يكون هناك تنازع اختصاصات أو ازدواج اختصاصات أو ضياع مسئوليات .

٥ ـ تنشأ لهذه المؤسسـات أجهزة رقابة خاصة تتفق مع طبيعة عملها ومسئولياتها فتتحرر من الشـلل الذى تسـببه لهـا الرقابات التقليدية الحالية .

٦ ـ ان كثيرا من الاجراءات الروتينية التى كانت ضرورية فى ظل النظام الرأسمالى الفردى القديم أصبحت لاتتفق مع النظام الاشـتراكى الجديد مثل تراخيص العمل ، والشروط الصحية ، والأسعار ، وقوانين العمل ... الخ .

فهذه المنشئات الاقتصادية الاحتكارية لاتحتاج الى تلك القيود والشروط الكريهة . وكل ما تتطلبه هو سياسات وتعليمات وقدر محدد من المتابعة .

٧ ـ الاهتمام بالبحوث الفنية للوقوف على التطورات العالمية فىالصناعة والتجارة والعلوم .

٨ ـ الاهتمام بالبعثات التجارية أو الأجهزة التجارية التى تفتح أسواقا جديدة لمنتجاتنا فى الخارج ، وتذلل كافة الصعوبات التى تخلقها المنافسة العالمية الشديدة .

وسوف يترتب على ذلك بطبيعة الحـال تصـفية أجهزة الادارة والرقابة التى كانت تقوم بالاشراف على القطاع العام ، وتمتص حيويته وطاقاته . ولابأس أن يجمع الصالح منها فى الوزارة الجـديدة (وزارة المؤسسات) أو فى جهة واحدة ، تحت أى اسم يكون للصالح العام .

وغنى عن القول أن أسلوب الوصاية الادارية على القرارات عموما ـ وهى من أساليب الرقابة فى القانون العام ـ ذو خطورة واضحة لأنه بمثابة رقابة سابقة . ذلك أنه لايقتصر على التحقق من مشروعية القرارات المتخذة ، ولكنه يشمل الرقابة أيضا على ملاءمة هذه القرارات .

والعيب المشترك لمختلف أنماط الرقابة فى القانون العام هو أنهـا لاتستهدف نجاح المنشأة بل ترمى أساسا الى تجنب مايجره نشاطها من مخاطر على مالية الدولة .

كما أن هذه الأنماط تؤدى الى انتشار الروح البيروقراطية ، وهى العدو الأكبر للمنشئات العامة من حيث انها تعهد باتخاذ القرارات الخطيرة التى تمس صميم كيان أو عمل هـذه المنشـئات الى بعض الموظفين غير المسئولين ، المتسترين خلف الوزير أو رئيس المؤسسة ، بدلا من تركيز السلطة وما يقابلها من مسئولية فى القائمين بادارتها ، العالمين ببواطنها ، المسئولين عن نجاحها أو فشلها (١) .

وقد تنبهت السلطات المختصة أخيرا الى خطورة هذا الأمر فوضع نظام جديد ـ بمقتضى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ من أبرز أسسه :

١ ـ أن تكون المؤسسات أجهزة فنية بحتة ، ذات تخصص عال ، دون تضخم فى اداراتها (م ٢) .

٢ ـ الوحدة الاقتصادية هى أساس العمل فى القطاع العام . ولذا يجب أن تتوافر لها كامل الحريات فى التنفيذ . ومنها تبدأ عملية الرقابة وتقييم الأداء (م ٢٨) .

٣ ـ مراعاة عدم شغل الوحـــدة الاقتصادية عن هدفها الأصلى ، وهو الانتاج . وذلك بالتزام سلطات الاشراف على الحدود التى يستوجبها قيامها بدورها (م ٤٩) .

٤ ـ نظرا لأهمية العلاقات الانسانية فى الوحدة الاقتصادية ، وتأثيرها على الانتاج ، فانه يجب أن يكون هناك اتصـــال دائم ومباشر بين رئيس الوحدة الاقتصادية والعاملين بها لايجـاد روح من الثقـة والتعاون بينهم .

٥ ـ ربط الأجر بالانتاج بحيث تحدد أجور أساسية للعاملين كحد أدنى تزيد اذا زاد انتاجهم والعكس بالعكس (م ٢٢ من قانون العـاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) .

٦ ـ تباشر الوحدات الاقتصادية اختصاصها فى التحقيق ولاتبلغ النيابة الادارية الا بالمخالفات العامة .

---

(١) القطاع العام : د. غريب الجمال . صفحة ٣٧٧ .

التأميم والقطاع العام فى الدول الاخرى

وفى الدول الأخرى بدأ الكتاب منذ الأربعينات يرثون للحالة التى وصلت اليها المؤسسات العامة اذ ذكر Pritchett و Dimock أن المؤسسات العامة أصبحت فى حكم المصالح الحكومية والوزارات من حيث السلطات المقيدة الممنوحة لها ، ونظم الروتين التى تتبعها ، ورقابة الدولة عليها . ذلك أن الحكومات ـ بصفة عامة ـ قد قامت باستمرار بالتدخل فى السياسة العامة لهذه المؤسسات لاعتبارات اجتماعية وسياسية ربما لاتتفق مع الاعتبارات الاقتصادية . كذلك تقوم بالتدخل فى تحديد أسعار السلع ، أو قيمة الخدمات تمشيا مع السياسة الاشتراكية التى رسمتها الدولة لنفسها . كل هذا رغم أن الدافع الى اتجاه الدول النامية الى نظام المؤسسات العامة ـ أو القطاع العام ـ فى ادارة بعض المشروعات الاقتصادية أو التجارية هو رغبة تلك الدول فى تحرير المؤسسات من النظم الادارية المختلفة التى تسير عليها الحكومة . بل ان كثيرا من الدول الرأسمالية المتقدمة اداريا ـ كبريطانيا والولايات المتحدة ـ قد اتبعت هذا النظام .

وهناك تجارب عديدة فى الدول الاشتراكية فى هذا الصدد ينبغى ألا نطرحها ونحن نناقش النظام الادارى الذى يسير عليه القطاع العام اذ أن ضرورة وجود القطاع العام ذاته لم تصبح محل بحث أو جدال باعتباره جزءا أساسيا من النظام الاشتراكى . أما فى الدول الرأسمالية فللقطاع العام مفهوم آخر غير مفهومه فى النظام الاشتراكى الذى يتضمن الاقتصاد الموجه ، والتخطيط على مستوى الدولة كلها لا على مستوى مرفق واحد أو بضع مرافق فحسب .

مجموعة بلاد الكتلة الشرقية :

وقد حدثت تطورات هائلة فى سائر بلاد الكتلة الشرقية مثل تشيكسلوفاكيا التى صدرت فيها بتاريخ ٢٤ اكتوبر سنة ١٩٤٥ مراسيم تأميم عدد كبير من المشروعات الصناعية والتجارية كالمناجم ؛ والبنوك ؛ ومصانع المواد الغذائية (السكر ؛ المطاحن الشيكولاته ؛ شركات التأمين ... الخ) .

ومثل بولندا التى صدر فيها بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٤٦ قانون بتأميم أوجه النشاط الاقتصادى الاساسية وهى :

١ ـ كافة مشروعات المناجـم والنقل والبنوك والتأمين المملوكة لرعاية الريخ الألماني • وذلك بدون أى تعويض •

٢ ـ مشروعات المنـاجم والبترول والطاقة الكهربائية والغاز الصـناعى والمنزلى وتوزيع المياه وسبك المعادن والأسلحة ، والفحم والسكر والـكحول والجعة والمطـاحن ومنشئات النسيج ومعاصر الزيوت وأجهزة التبريد • وهذه المؤسسـات يدفع للأفراد عنهـا تعويض مناسب •

وفى ٢١ يونيو سنة ١٩٥٠ صدر قانون بتنظيم الحياة الاقتصادية فى الدولة تنظيما شاملا على أساس التأميم ، وخلق القطاع العام •

أما فى بلغاريا فقد صدر فى ٩ مارس سنة ١٩٤٦ قانون التأميم عن طريق المصادرة لكافة الاملاك التى اكتسبت بعد أول يناير سـنة ١٩٣٥ عن طريق المضاربة أو الكسب غير المشروع •

ثم صدر قانون ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ بتأميم المشروعات الصناعية والمناجم الخاصة • وخول هذا القانون الدولة للقيام ؛ كليا أو جزئيا ؛ بالمشروعات الصناعية وأعمال النقل ؛ والائتمان • ويتم ذلك مقابل تعويض يمنح لأصحاب رءوس الأموال فى صورة سندات على الدولة بفائدة ؛ وتستهلك بالتدريج •

وقد نص الدستور البلغارى الصادر سنة ١٩٤٧ (م ٧ و ١١) على ملـكية الدولة لـكافة الثروات الطبيعية الـكائنة فى باطن الأرض وعلى سطحها •

مجموعة بلاد أوروبا الغربية :

لا يمس التأميم المطبق فى هذه المجموعة من البلاد الجوهر التقليدى للملكية • كما انه لا يقرر قيودا مؤثرة على الملكية الفردية • ولكنة جاء نتيجة لتأثر أنظمة تلك البلاد بما حدث من تأميمات فى الاتحاد السوفيتى وبلاد أوروبا الشرقية ، ومن خلق اتجاه عام نحو الاشتراكية وتحسين ظروف حياة الطبقات العاملة فى الشعب •

ويكاد التأميم فى بلاد أوروبا الغربية يأخذ مكانا وسطا بين أنظمة مجموعة بلاد أوروبا الشرقية وأنظمة الدول الرأسمالية البحتة كالولايات المتحدة الامريكية •

وقد عنيت الدساتير الحديثة فى تلك الدول بالنص على التأميم ، وبذلك أصبح التأميم عملا مشروعا بنص الدستور •

وأهم ما حدث فى بلاد هذه المجموعة التأميمات التى تمت فى انجلترا وفرنسا وايطاليا وبعض البلاد الأخرى ٠

١ ـ ففى ايطاليا ـ مثلا ـ نص الدستور (م ٤٣) على أنه يجوز لتحقيق رفاهية الشعب أن تتملك الدولة منشئات معينة أو أنواعا من المنشئات تعتبر ذات منفعة عامة ؛ وكذا المنشئات الموردة للطاقة ؛ والمنشئات الاحتكارية ذات الأهمية الخاصة للمجموع ٠ ويكون ذلك مقابل تعويض ٠

وقد صدرت قوانين بتأميم منشئات هامة أهمها منظمة الانشاء الصناعى التى عهد اليها بتطوير الاقتصاد لاصلاح ما لحقه من مساوىء خلال أزمة ١٩٢٩ ـ ١٩٣٢ ومنشأة انت Ente للبترول ومنشأة صناعة التعدين ٠

٢ ـ وفى فرنسا صدر قانون ١١ أغسطس سنة ١٩٣٦ بمنح وزير الحرب والبحرية والطيران السلطات لتأميم مصانع مهمات الحرب ٠
ثم أخذت الدولة على عاتقها نشاط الطيران المدنى ؛ وعقدت اتفاقية مع شركات السكك الحديدية الهامة بموجب قانون ٣١ أغسطس سنة ١٩٣٧ ٠

وكانت هذه التأميمات نذيرا لموجة التأميمات الكبرى التى حدثت سنة ١٩٤٤ وبالفعل جعل الدستور الفرنسى ؛ الصادر سنة ١٩٤٦، التأميم من الأسس الدستورية فى الدولة ، اذ جاء بديباجته « أن كل مؤسسة عامة قومية ؛ أو تتمتع باحتكار فعلى ؛ يجب أن تكون ملكا للجماعة » ٠ كما شكلت بفرنسا لجان عديدة لتقييم نتائج التأميمات التى تمت فلم تطلب أى لجنة منها الرجوع عن أى تأميم سابق ٠

ويتبين من الاحصاء الذى قامت به فرنسا سنة ١٩٤٨ للمنشئات الصناعية والتجارية أن أكثر من نصف الانتاج الصناعى قد تم تأميمه ٠

٣ ـ وفى انجلترا يعتبر حزب العمال التأميم جزء ما من برنامجه ٠ وعند ما تولى الحكم خلال الفترة من ١٩٤٥ ـ ١٩٥١ أجرى تأميمات للصناعات الكبرى ٠ وبعد خروجه من الحكم فى سنة ١٩٥١ ضعف الاتجاه نحو تنفيذ تأميمات جديدة ٠ وبعد فشله لثالث مرة فى انتخابات أكتوبر سنة ١٩٥٩ أصبح الاتجاه نحو التأميم أكثر ضعفا ؛

حتى ان الحزب أعلن تفضيله الأخذ بنظام الاقتصاد المختلط فى ادارة المشروعات العامة ٠

ومن أهم قوانين التأميم التى صدرت فى انجلترا قانون ١٤ فبراير سنة ١٩٤٦ بتأميم بنك انجلترا (تتملكه الدولة بالكامل وقد احتفظت بشكله كشركة مساهمة) ، وقانون ١٢ يوليو سنة ١٩٤٦ بتأميم صناعة الفحم ؛ وقانون أول أغسطس سنة ١٩٤٦ بتأميم الطيران المدنى ، وقانون أول أغسطس سنة ١٩٤٦ بتأميم التلغراف واللاسلكى ؛ وقانون سنة ١٩٤٧ بتأميم شبكات السكك الحديدية ؛ وقانون سنة ١٩٤٧ بتأميم توريد الكهرباء ؛ وقانون سنة ١٩٤٧ بتأميم توريد القطن الخام ،وقانون سنة ١٩٤٨ بتأميم الغاز المنزلى ٠ وفى سنة ١٩٤٩ صدر قانون تأميم الحديد والصلب الذى أحدث دويا كبيرا ؛ ومجادلات عنيفة انتهى أمرها الى أن الغته حكومة المحافظين ٠

ويمكن القول بصفة عامة أن التأميمات التى تمت فى انجلترا شملت صناعات رئيسية لها أهميتها ٠ ولا تفكر الأحزاب السياسية التى تتداول الحكم فى العدول عن هذه التأميمات ٠

٤ ـ وفى ألمانيا الغربية نص دستور ويمار ، الصادر سنة ١٩١٩ ؛ على حق الدولة فى التأميم ٠ وكان هذا النص ؛ باستثناء ما حدث فى الاتحاد السوفيتى ؛ أول نص من نوعه فى بلد أوروبى يقرر حق الدولة فى التأميم كنظام مستقل عن نزع الملكية التقليدى ٠

وفيما بين الحربين العالميتين تم فى ألمانيا الغربية تأميم الكهرباء وصناعة البوتاس ، وخطوط السكة الحديدية وغيرها ٠

وقد نص الدستور الصادر سنة ١٩٤٩ على التأميم أيضا ٠ وقد أممت ألمانيا الشرقية ما يقرب من ٥٠ ٪ من المنشئات الصناعية ٠

٥ ـ وقد عرف التأميم طريقه أيضا الى بعض الدول الأوروبية الغربية الأخرى مثل سويسرا التى أممت شبكات السكة الحديدية والبريد؛ كما تساهم الحكومة الفيدرالية فى كثير من المشروعات ؛ ومثل الدول الاسكندنافية حيث تتملك منشئات الدخان والنبيذ ، ومثل اسبانيا التى نص دستورها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ ودستورها الأخير الصادر سنة ١٩٤٥ على التأميم كنظام منفصل عن نزع

الملكية ؛ ومثل النمسا التى أجريت فيها منذ سنة ١٩٤٤ تأميمات على نطاق واسع ٠

في الولايات المتحدة الأمريكية :

وان كان التأميم من خصائص القارة الأوروبية الا انه بدأ يعرف طريقه الى الولايات المتحدة الامريكية ؛ تلك البلاد الحديثة التى تعتبر قمة الرأسمالية وزعيمة النشاط الفردى الحر ٠ فقد أنشئت فيها عدة منشئات عامة اقتصادية أهمها مشروع وادى تنيسى الذى صدر به قانون ٢٨ مايو سنة ١٩٣٣ ٠ وينص هذا القانون على انشاء هيئة عامة فيدرالية مستقلة ، تتعاون مع مختلف المصالح والولايات ؛ وتمنح السلطة الادارية وفقا للأساليب التجارية بما يكفل لأعمالها المرونة التامة ٠ ولمجلس ادارة المشروع وحده حق تعيين موظفى الهيئة دون الخضوع لأية اعتبارات سياسية ٠

ويتناول نشاط الهيئة استغلال وادى نهر تنيسى وفروعه ؛ فى نطاق سبع ولايات ، عن طريق انشاء سدود وخزانات ؛ وتوليد الكهرباء وانشاء خطوط النقل ؛ وضبط مجرى النهر مع تحسين الملاحة فيه ، وتزويد الأرض البور بالمياه اللازمة ؛ واعادة زراعة الغابات ؛ وبيع القوى الكهربائية ٠٠٠ الخ ٠

ويتعين على الهيئة أن تنشر سنويا عدة تقارير عن نتائج أعمالها ؛ وتقدم تقريرا منها الى الكونجرس ٠ وتراقب حساباتها بواسطة المراقب العام للأموال العامة ، وعدة هيئات أخرى متخصصة فى المسائل الحسابية، ويرفق تقريرها بالميزانية السنوية ٠

مجموعة دول أمريكا الجنوبية :

وفى كتاب « الدولة الصناعية الحديثة » الذى صدر سنة ١٩٦٦ طالب (جون كنيث جالبريث) ـ أستاذ الاقتصاد بجامعة هارفارد ؛ ومن أشهر علماء الاقتصاد في الولايات المتحدة ـ بتأميم أكبر الشركات التى تنفذ العقود الخاصة بوزارة الدفاع فى الولايات المتحدة ؛ وكذلك المؤسسات الاتحادية الكبرى التى تنفذ أعمال الحكومة ٠ وهى أول «صيحة عالية » للتأميم ـ بمفهومه الاقتصادى الحقيقى ـ فى أمريكا ؛ زعيمة الاقتصاد الحر ؛ بل الاقتراح الأول من نوعه فيها ٠

ففى هذا الكتاب عبر (جالبريث) عن ايمانه بأن طبيعة التكنولوجيا

الحـــديثة قد جعلت من السوق القديمة شيئا باليا • فالتكنولوجيـا • تتطلب الآن استثمارات هائلة ، بالغة التعقيد ، وتمتد هذه الاستثمارات على فترات طويلة جدا • فبينما كان (هنرى فورد) مثلا يستطيع أن يغير تصميم السيارة التى ينتجها فى مصـانعه خلال بضع سـاعات فان مدير شركة فورد الآن لا يستطيع ذلك قبل ١٨ شهرا • وفى بعض الحالات يحتاج الأمر الى ثلاث سنوات ونصف ؛ واستثمار تسعة ملايين دولار على تكاليف الهندسة والتصميم ؛ وخمسين مليون أخرى على تجهيز المعدات اللازمة للتصميم الجديد • فى مثل هذه الحالة ـ كما يقول (جالبريث) ـ يصبح التخطيط أمرا حتميا فى الدول الرأسمالية • ومن ثم يتحتم على الدولة أن تدير الاقتصاد لتضمن توفر قدرة شرائية كافية فى البلاد • ولم تعد « القوة العاملة » فى الدولة الصناعية الحديثة مجرد كتلة هائلة من « لابسى العفريتة الزرقاء » يبيعون مجهودهم العضلى فى مقابل لقمة العيش ؛ بل أصبحت الصناعات الحديثة الآن تتطلب الجامعات التكنولوجية المتطورة ، والمتعددة الجوانب •

ويرى (جالبريث) الآن ، هو ومجمـوعة من كبار الاقتصـاديين الليبراليين فى الولايات المتحدة ؛ أن المجتمع الرأسمالى يصحح نفسه بنفسه حين يقتنع بأن نظام الانتاج الصناعى الحديث يعتمد على التخطيط ؛ وبأنه يصبح جماعيا حتى ولو كان يعتمد على رأس المال الخاص ودعم الحـكومة له ؛ مثله فى ذلك مثل الاقتصاد الاشتراكى سواء بسواء •

ومع تزايد ادراك الناس فى العـالم الرأسمالى الكبير بهذه الحقائق والأفكار الحـديثة فسوف تتبخر الأفكار الرأسمالية المطلقة ؛ ويحل محلها الاقتناع بحتمية التخطيط ، وبالتالى التأميم •

وازاء موجة المعارضة والسخط على آرائه راح (جالبريث) يدافع عنها أمام لجان الكونجرس وأمام الرأى العام ، وراح يقول ان الشركات المتخصصة فى انتاج الاسلحة المعقدة حديثا وحدها مثل (لوكهيد وجنرال ديناميكس) ما هى الا « **مؤسسات عامة** » فى الواقع هى وسائر الشركات تتبع وزارة الدفاع(البنتاجون)التى تشكل جزءا كبيرا من الشركات الصناعية الكبرى لأنها تقوم بكل انتاجها تقريبا لحساب الحكومة • وكان رأيه أن يحول الاعتراف بهذه الطبيعة العامة من « **اعتراف واقعى** » الى « **اعتراف قانونى** » ؛ أى التأميم ؛ على أن تحسب قيمة الأسهم طبقا لقيمتها الحقيقية فى السوق وقت التأميم ؛ وتستبدل بسندات حكومية ؛ حتى لا يتحمل أصحاب الأسهم أية خسارة تبعا لهذا الاعتراف القانونى بطبيعتها العامة ، أو ملكيتها العامة •

ويهيمن البنتاجون (وزارة الدفاع) على الانتاج الصناعى الحربى كله ، وهو أضخم اقتصاد موجه فى العالم خارج الاتحاد السوفيتى ؛ وتبلغ قيمته - بين مصانع وآلات وعقود - ٢٠٢ ألف مليون دولار ؛ أى نحو ١٠٪ من أصول الاقتصاد الامريكى بأكمله • ويملك البنتاجون ٢٩ مليون فدان ويعمل فى خدمته حوالى ٥ مليون ما بين موظف وجندى ، تبلغ نفقاتهم ٨٠ ألف مليون دولار سنويا ؛ وهى أكبر من ميزانية أى دولة متوسطة فى العالم •

والخلاصة أن قضية التأميم مطروحة حاليا على المجتمع الرأسمالى الكبير بالحاح ؛ وتتفاعل معه فى اشتعال وحماس ، ولا بد أن تنتصر فى النهاية لأنها تطور حتمى تاريخى •

مجموعة الدولة الأسيوية :

١ - قامت حكومة ايران فى سنة ١٩٥١ برياسة الدكتور مصدق بتأميم صناعة البترول بناء على موافقة البرلمان •

ولقد أثار هذا التأميم نزاعا حادا بين الحكومة الايرانية والحكومة البريطانية التى عرضته على محكمة العدل الدولية فى ٢٦ مايو سنة ١٩٥١ • وقد قضت هذه المحكمة بمشروعية تأميم البترول الايرانى وعدم تعارضه مع قواعد القانون الدولى •

٢ - ولقد أصبح فى الهند قطاع عام له حيويته دون أن يؤثر ذلك على الطابع الاقتصادى العام الغالب وهو النظام الرأسمالى • ويشبه ما حدث فى فرنسا ؛ وايطاليا ، والسويد وغيرها من البلاد الرأسمالية •

ولم يكن بالهند حتى سنة ١٩٤٩ سوى أربع شركات تسهم فيها الدولة داخل القطاع العام • وفى سنة ١٩٥٩ - أى بعد عشر سنوات - بلغ عدد هذه الشركات حوالى ٤٦ شركة منها ٣٤ شركة مملوكة بالكامل للدولة ؛ ومنها شركة التأمين ؛ وشركة التمويل الصناعى ، وشركة النقل الجوى ؛ بتلك الدولة ، ومخازن الايداع المركزية (١) •

---

(١) القطاع العام • د• غريب الجمال • صفحة ٧٥ - ٨٠ •

الإدارة المحليّة

مفهوم الادارة المحلية

يختلف العلمـاء اختـلافا كبيرا فى تفســير مفهوم أو مدلول الادارة المحلية .

فالبعـض يرى أن اصــطلاح الحكم المحـلى Local-Self يقتضى أن تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسى دستورى . أى تمس وضع الدولة السياسى ،وتخلع على الهيئة المحلية قدرا من الوظيفتين التشريعية والقضـائية . فضلا عن اسـتقلال تلك الهيئة من الناحيتين التنفيذية والادارية . **وبذلك تنثلم وحـدة الدولة السـياسية بتوزيع سيادتها الداخلية على الوحدات المحلية التى تصبح ((دويلات)) فى داخل الدولة ، وتتحول الدولة تبعا لذلك من دولة بسيطة الى دولة مركبة فى صـورة الدولة الفيدرالية** Federal State **أو دولة الاتحاد المركزى** . وبمقتضى هذا الوضع يكون للدولة دستور وسلطة تشريعية وقضـاء وادارة محليون الى جانب ما للدولة المركزية أو الفيدرالية من دستور وبرلمان وقضاء وادارة اتحاديين (١) .

ويرى آخرون ان الحـكومات المحلية هى مجموع الوحدات والأجهزة الادارية ، أيا كانت صورتها ، وعلى اختلاف مسـتوياتها ، الموجـودة بالدولة ، والتى تكون فى مستوى أدنى من الحكومة القومية فى الدولة الموحدة (البسيطة) والحكومة الاتحادية فى الدولة الفيدرالية (المركبة) . اى أنه يوجد حكم محلى ـ بهـذا المعنى ـ حيث تتوافر أجهزة ادارية محلية تتولى تصريف الشئون المحلية فى حدود السلطات المخولة لها من الحكومة المركزية وفى اطار الدستور (٢) .

---

(١) محاضرة للدكتور عثمان خليل عثمان بالجمعية الجغرافية عن مدلول الحكم المحلى
(٢) محاضرة للدكتور مصطفى فهمى فى مؤتمر التنمية الادارية .

ويعرف البريطانيون الحكم المحلى بأنه حكم ذاتى اقليمى فيما يتعلق بالادارة فقط دون التشريع .

ويقول هارولد لاسكى فى كتابه (نظرية الدولة واسس التنظيم) :

« ان روح المساواة التى تضمن الحرية فى المجتمع لا تعنى التماثل والتطابق . ومن يقل هذا فانما يطالب اناسا مختلفين بأن يرتدوا زيا واحدا ، أو يأكلوا طعاما واحدا مع اختلاف مشاربهم وأذواقهم . ان المساواة فى نظرى هى أن تنظم كيفية سد احتياجات الجميع المتساوية على قدم المساواة . وما من وسيلة لذلك الا النظام اللامركزى فى الادارة» .

ويقول أيضا فى كتابه (قواعد السياسة) :

«اننا نشير فى الدولة الديمقراطية الى وحدة مصطنعة ليس لها وجود حقيقى لأنه لاتوجد حكومة يمكن أن تضع فى أيدى رجال معدودين امر توجيه جميع الشئون . ويسود الادارة العامة الآن شعور بأن الادارة القديرة مستحيلة مالم يخلق توزيع السلطات شعورا واسع النطاق بالمسئولية . ولن تكون الادارة المطلوب تطبيقها مبدعة الا اذا كان هؤلاء الأشخاص الذين لا عمل لهم سوى تنفيذ ارادات الآخرين يعملون على تشكيلها . **والسلطة المحلية القادرة على ارتكاب الأخطاء يحتمل جدا أن تقوم باعمال نافعة أكثر من سلطة محلية يقتصر تنفيذها على ارادة الهيئة المركزية»** .

وقد عبر الميثاق عن هذا الرأى بقوله :

«انما قيمة الثورة الحقيقية بمدى شعبيتها ، وبمدى ماتعبر به عن الجماهير الواسعة ، وبمدى ما تعبئه من قوى هذه الجماهير لاعادة صنع المستقبل ، وبمدى مايمكن أن توفره لهذه الجماهير من قدرة على فرض ارادتها على الحياة» (١) .

ويقول فى موضع آخر عن المجالس الشعبية :

«ان سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية . فذلك هو الوضع الطبيعى الذى ينظم سيادة الشعب . ثم هو الكفيل بأن يظل الشعب دائما قائد العمل الوطنى

---

(١) الباب الخامس من الميثاق .

كما أنه الضمان الذى يحمى قوة الاندفاع الثورى من أن يتجمد فى تعقيدات الأجهزة الادارية أو التنفيذية بفعل الاهمال أو الانحراف . كذلك فان الحكم المحلى يجب أن ينقل باستمرار ، وبالحاح ، سلطة الدولة تدريجيا الى أيدى السلطات الشعبية فانها أقدر على الاحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حسمها» .

وتتميز اللامركزية التى تسمى أحيانا (الحكم المحلى) عن «نظام عدم تركيز الأعمال» Décentralisation Administrative الذى يسمى أحيانا (اللاوزارية) بالخاصيتين الآتيتين :

أولا ــ تتمتع المجالس الشعبية المحلية بشخصية معنوية ، واستقلال ادارى ومالى تحت رقابة الدولة Contrôle Administratif ورعايتها .

ثانيا ــ أن يكون أعضاؤها منتخبين لا معينين .

أما فى «نظام عدم التركيز الادارى» فالنظام مركزى بالمعنى الادارى غير ان الأعمال والاختصاصات موزعة بين موظفين تابعين للحكومة المركزية وتحاسبهم دائما محاسبة الموكل للوكيل ، اذ أن أساس اختيارهم التعيين لا الانتخاب . وليس للفروع التى يتولونها أى شخصية معنوية أو استقلال مالى .

الحكم اللامركزى جزء من الديمقراطية

وللامركزية ، فى النظام الديمقراطى ، أسس دستورية ، ولأنصارها حجج فقهية واجتماعية تتلخص فى :

١ ــ ان اللامركزية ليست مجرد سناد الديمقراطية ، وعونها فى الحكم فحسب بل هى جزء لايتجزأ منها . فقد أثبتت تجارب الأمم أن النظام المركزى لاينسجم مع الحياة الديمقراطية والنظام البرلمانى ، بل شوهد أنه كلما أمعنت الدولة فيه اضطرب حبلهما ، واختلت شئونهما.

«ففى الأمم الديمقراطية تتجمع السلطة فى يد الشعب عن طريق البرلمان الذى يمثله ، ولكن رقابة هذا البرلمان أبعد من أن تنزل الى جزئيات المسائل الادارية المحلية والخاصة . فباللامركزية يقترب اشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات ، ويدنو من ادارته لها . والحقيقة انه لايوجد أمر أكثر خطورة ، وأقرب الى الحكم الاستبدادى الفردى المطلق من النظام الديمقراطى المركزى ، يقول العلامة De Tocqueville

كيف يمكن أن يقاوم الاستبداد شعب خارت قوى بنيه جميعهم ، وانفصمت كل رابطة عامة تجمع شملهم (١) .

٢ ـ ان الشعوب ـ وكذا طوائفها المختلفة ـ نظرا للحركات الفكرية الحديثة ، والنزعات الاستقلالية التى تشربت بروحها تؤمن بحق حكم نفسها بنفسها حكما ديمقراطيا الى ابعد الحدود . فكل أمة ، وكل طائفة فيها ، تتركز أمانيها فى الحكم فى أن يكون حاكمها على شاكلتها ، وأن يكون لها اليد الطولى فى اختياره . ولايكون محققا لهذه الرغبة الا ان يكون اختياره بطريق الانتخاب لا التعيين . بل ان الناس ـ كما يقول البعض ـ ان قدر لهم أن تسرق أموالهم يفضلون أن يكون السارق واحدا منهم لا غريبا عنهم !

٣ ـ ان جميع الدساتير تلتقى فى النص على أن الوحدات الادارية فيما يختص بمباشرة حقوقها المتعلقة بالمصالح الاقليمية تكون أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام وبالشروط التى تقررها القوانين ، وتمثلها الهيئات البلدية ، أو الهيئات النيابية المحلية .

ولم تدخر الدول الديمقراطية وسعا فى بذل كل معونة مادية وادبية للأخذ بيد تلك الهيئات ، وتهذيب وتقوية نظام الحكم الذاتى المحلى .

٤ ـ ان الفرد العادى ، فى كنف النظام اللامركزى أو الحكم الذاتى المحلى ، يشعر بدبيب الحرية والكرامة الذاتية فى نفسه فيروضها على الثقة بها ، ويتحمل مايتولد عن هذه الثقة من مسئوليات شخصية وقومية وكل مايزيد الكرامة الشخصية والكرامة القومية يعتبره علماء السياسة والاجتماع من أقوى الضمانات الدستورية فى الديمقراطية ، ودعامة من دعائم مجد الأمم .

أما فى النظام المركزى فهو ـ على الضد ـ لايحس الفرد لنفسه شأنا ، ولا شخصية ، ولا كرامة لأنه لا يرى له يدا فى ادارة شئونه أو شئون بلده . فهو والحالة هذه يسوس نفسه على الخضوع والاستسلام للأمر الواقع ، وتروضه الأوضاع القائمة على كل ذلك ، بل تجعله بالتدريج جزءا من طبيعته وأمرا مألوفا فى نظره .

---

(١) الدكتور عثمان خليل : « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » مجلة القانون والاقتصاد . ص ٣٥٣ .

غير أن الأمر أخطر من ذلك بكثير ، فالنظام المركزى يفقد الأفراد شيئا فشيئا مزية فهم وهضم المسائل العامة التى يتوقف على حكمهم فيها مصيرهم ومصير أوطانهم .

وبالجملة لا يسع المرء الا أن يتساءل : كيف تقوم الديمقراطية على امثال هؤلاء المواطنين ؟ وكيف يمكن أن تكون ممارستهم لحقوقهم مجدية او شرعية ؟

٥ ــ ان اللامركزية لاتغفل التفاوت الكائن بين كل اقليم وآخر من حيث الطبيعة ، والمناخ ، وتقاليد السكان ، وأمزجتهم ، ومواردهم الطبيعية ، ورغباتهم .

٦ ــ لما كان أهل الاقليم أعرف بأنفسهم من موظفى الحكومة المركزية بطبيعة الحال فانهم أدرى بحاجاتهم بالتالى ، كما أنهم أكثر منهم انتاجا وحماسة فى قضائها . ذلك أن الدافع الشخصى أقوى عادة من الدافع العام . فالأول غريزى . أما الثانى فمكتسب .

٧ ــ ان نظام اللامركزية لايتبعه غبن لدافعى الضرائب ، ومن ثم يمكن توزيع الموارد على المرافق العامة توزيعا حكيما ، عادلا .

ويحق لنا ، بعد ، أن نتساءل : ماهو المعيار الذى توزع بمقتضاه الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية ؟

عندما ينتقل الانسان من تقرير مبدأ عام الى تطبيقه يحس غالبا كأنه انتقل من الوضوح الى الابهام ، أو من النور الى الظلام . ذلك لأن عناصر المبدأ واحدة تقريبا فى كل فكر ، وفى كل مكان وزمان . أما عناصر التطبيق فمختلفة فيها أشد الاختلاف لأنها موكولة الى اعتبارات شتى، متغيرة : تاريخية ، وقومية ، وجغرافية ، واجتماعية ، واقتصادية ، بل وشخصية أحيانا .

غير أن هناك قواعد عامة يهتدى بها فى تطبيق النظام اللامركزى ، هى :

(أولا) كل المرافق التى تتوافر فيها الخصائص الآتية تتولاها الدولة :

١ ــ اذا كانت تمس الأمة فى مجموعها ، ولا تقبل التقسيم بطبيعتها كالجيش ، والقضاء ، والعلاقات الخارجية ، والمالية العامة .

٢ ــ اذا كان حسن ادائها يستلزم أن تتولاها الدولة بما يتوفر لديها من اخصائيين وخبراء كالمسائل الاقتصادية التى تقوم على الانتاج الكبير ، والاتفاقات التجارية مع الدول الاخرى .

٣ ــ اذا كان يضرها التقسيم ويصلحها توحيد النمط والادارة .

٤ ــ اذا كان تولى الدولة لها يؤدى الى الاقتصاد فى النفقات .

(ثانيا) كل المرافق التى تتوافر فيها الخصائص الآتية تتولاها الهيئات اللامركزية .

١ ــ كونها تهم الاقليم وحده .

٢ ــ تستلزم رقابة مباشرة لايتاح للحكومة المركزية القيام بها .

٣ ــ اذا كانت من المرافق التى يؤذيها توحيد النمط والادارة كالمدارس الاقليمية والصناعات المحلية .

٤ ــ اذا كان قيام الدولة بها يؤدى الى ابهاظها بنفقات عالية ، أو الى ضياع جزء كبير من خدماتها ، أو الى تعطيل نشاطها .

(ثالثا) هناك مرافق تصلح للاشتراك فيها بدرجات متفاوتة كمرفق التعليم العالى ، ومرفق الأمن ، ومرفق الصحة مثلا .

ومن المهم أن نشير فى هذا الصدد الى أمرين هما :

١ ــ وجوب المساهمة المالية من جانب الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية فى المشروعات والمرافق التى يقوم بها أيها لأنها تؤدى خدمات عامة ، تمس مصالح الشعب فى مجموعه فى النهاية .

٢ ــ ان جنى ثمار الحكم الذاتى المحلى منوط بشرط أساسى هو أن يبلغ سكان الوحدات الادارية ، وأعضاء الهيئات اللامركزية المنتخبون درجة من الغيرة ، والنضج الفكرى ، والادراك الاجتماعى مايؤهلهم لتسيير دفة حكمهم لأنفسهم فى اتجاهات سليمة ، والدفاع عن حقوقهم ضد كل عدوان ، وتذليل كل مايواجههم من عقبات (١) .

---

(١) « كان من نتيجة اللامركزية فى انجلترا أن قامت الأفراد والجماعات بانشاء المدارس والمستشفيات والملاجىء وكثير من المنشئات والمعاهد العلمية ، وهم وحدهم الذين يديرون شئونها ، ويتولون الصرف عليها . كما أن المجالس المحلية تتولى ادارة جميع مرافق المدن ، وتنفق عليها من ضرائب محلية تفرضها على السكان زيادة على الضرائب =

يقول جويل :

«ان أهمية نظام الحكم المحلى فى انه يشعر المواطن بالمشاركة الفعالة فى شئون الحكم فى نطاقه المحلى ، وأنه يستطيع أن يؤثر تأثيرا مباشرا فى المجتمع الذى يعيش فيه • وكلما كانت الوحـــدة المحلية صغيرة ازدادت مشاركة المواطنين فى النشاط اليومى للدولة حيث يعرف المواطن ممثليه فى المجالس معرفة شخصية ، كما يعرف الموظفين الذين يعملون فى هـــذه المجالس معرفة شخصية أيضا ، ويحس المواطنون احساسا مباشرا بأنهم يشاركون فى الحكم (١) .

ويقول رولاندريث :

« كلما كان المجلس المحلى صغيرا تمكن من تحقيق الغرض المقصـــود منه لأن الناس فى المجتمع الصـــغير يعرف بعضهم بعضا ، ويستطيع الفرد أن يوقف رئيس المجلس فى الطريق أو يستدعيه الى متجره ليعرض شكواه ويستطيع المواطنون فى القرية أن يلتقوا بسرعة لمناقشة مايهمهم من الأمور وتلك هى الديمقراطية فى التطبيق العملى • والحـــكم المحلى يفتح الطريق أمام قيـــادات شعبية جديدة ممثلة فى المجالس المحلية تصل فى الكادر السياسى الى أعلى المستويات » (٢) •

ويقول هارولد لاسكى :

«انه من مبررات قيام الحكم المحلى انه يدفع المواطن الى الاهتمام بالشئون العامة ، والخدمة العامة . كمـــا أنه يوثق الصـــلة بين المواطن وحكومته» (٣) .

= العامة التى تحصلها الحكومة • وهى لا تتولى تنظيم هذه المدن ، وتوفير المياه النقية لسكانها ، وانارتها بالكهرباء أو بالغاز ، وانشاء المتنزهات فيها وتعبيد طرقها فحسب ، بل يدخل تحت ادارتها أيضا : الأمن العام ، والتعليم والصحة فلا دخل للحكومة المركزية فى هذه الشئون » • الدكتور حافظ عفيفى (الانجليز فى بلادهم) ص ٢٣٦ •

وفى الولايات المتحـــدة توجد ٣٠٠٠ مقاطعة تتمتع كل منها بحكومة محلية ذاتية Local self-Government وتعتبر هذه المقاطعات فى الوقت نفسه وحدات ادارية • أما البلديات Locals فيبلغ عددها حوالى ١٧٥٠٠٠ بلدية • وعلى هذا يخضع شعب الولايات المتحدة لطبقات من الحكومات بعضها فوق بعض ، ولكل منها قوانينه ، واستقلاله المالى ، وضرائبه ، ونظمه الخاصة •

(١) Jawell, Cass Philip : Municipal and Administration in America.

(٢) Roland Wraith : Local Government.

(٣) الادارة المحلية فى مصر من خمسة آلاف سنة • محمد محمود زيتون • صفحة ٤٢ •

ويقول كولز :

اننى أومن بالديمقراطية على أساسين :

أولهما : أنه من حق كل مواطن أن يشترك فى تحديد نظام المجتمع الذى يعيش فيه .

ثانيهما : لأن الديمقراطية فى حد ذاتها من انواع المباشرة الأساسية للنشاط الحضارى الخلقى الحر للبشر . فأنا أقصد بالديمقراطية ليس فقط تنظيم حق الأغلبية فى أن تعمل ارادتها ، ولكننى أقصد بها تنظيما عاما للمصالح والشئون العامة للمجتمع يستهدف أن يمنح كل رجل وامرأة كل فرصة ممكنة للحصول على مايريدون من رفاهية ، وكل حق ممكن فى حرية اقناع الآخرين بوجهة نظره فى كيفية سير جهاز الحكم والوسائل التى يجب أن يصل اليها فى هذا المجال لكى يتحمل بعض التبعية والمسئولية فى تسيير الشئون العامة للمجتمع لأنه اذا ما اتسعت المجتمعات وتضخمت دون أن تقسم الى وحدات صغيرة تمكن أفراد الشعب من دراسة وحل مشاكلهم ، والتضامن والتكافل فى سبيل حلها ، فان اليأس سوف يسيطر على أفراد الشعب ، ويفقد المجتمع كله روح الديمقراطية، ولايبقى بين أفراده سوى سلطان المادية والديماجوجية واحساسهم بالوحدة والضعف والخوف فى مجتمع ضخم كبير لايسمع شكاة لأحد عن المشاكل الفردية التى تحيط به ، ولايجد الفرد فى هذا المجتمع من يهتم بهذه المشاكل أو يساهم فى حلها (١) .

التطبيقات العملية للادارة المحلية

تعتبر بريطانيا وطن الحكم المحلى ، ومنبته ، لأن لها مجلسا تمثيليا اشترك فيه المواطنون بعد صدور قانون الاصلاح فى عام ١٨٣٢ .

بل ويذكر المؤرخون أن الحكومة المحلية فى بريطانيا أسبق وجودا من الحكومة المركزية . ويمكن تتبع بعض انواع الحكومات المحلية ، وما تتمتع به من حكم ذاتى فى بعض المقاطعات والمدن . فالنظم المحلية فى كونشستر ولنكولن ويورك تقوم على أنقاض النظم البلدية التى كانت سائدة فى عهد الرومان. اما نظام مدينة لندن فيرجع الى أيام السكسونيين وكانت برستول من المدن الملكية قبل الفتح النورماندى. وكذلك نيوكاسل

---

(١) G. D. H. Coles : Essays in Social Theory.

عن كتاب (أضواء على الديمقراطية العربية) محمد حامد الجمل . صفحة ١٤٣ .

وكان لكثير من المقاطعات الانجليزية تاريخ خاص بها ، وتمتعت بعهود مزدهرة من الحكم الذاتى اتصلت حلقاته منذ أقدم العصور حتى اليوم، وان كان قد أصابه بعض التعديل والتغيير والتحوير الذى يلائم العصر. فالنظام الحاضر يمنح سلطات محلية لمختلف المناطق ، تختلف باختلاف مرتبتها الدستورية . فالمدن الكبرى المهمة ، الثلاث والثمانون ، سبق أن حصلت من البرلمان على حق حكم نفسها . ومجالسها النيابية تعتبر منفصلة تماما عن مجالس المقاطعات التى تدخل فى حدودها الجغرافية ، وتعتبر أعلى السلطات فى الحكومات المحلية . أما بقية البلاد ، وعددها ١٢ مقاطعة ، يقوم مجلس المقاطعة بشئون ومهام واسعة فيها . وتنقسم المقاطعة الى اقسام ومراكز فى كل منها هيئة منتخبة .

وينتخب رئيس المجلس المحلى لمدة سنة واحدة (١) ، ويجوز أن يجدد انتخابه . ويصح أن يكون رئيس المجلس من خارج المجلس ، ولا يتقاضى هو أو أعضاء المجلس أجرا ، وانما تخصص ميزانية مناسبة لرئيس المجلس ينفقها فى مظاهره وولائمه التى يقيمها فى المناسبات كاستقبال ضيف كبير أو حفلة .. الخ .

ونظام اللجان هو عصب الحكومة المحلية . فالقانون يحتم أن تؤلف لجان يناط بها الاشراف على مختلف الاعمال وأنواع النشاط (لجنة للصحة ــ لجنة للتعليم ــ لجنة للمالية) ويمكن أن يضم الى هذه اللجان أعضاء من خارج المجلس .. وكل لجنة تكون على اتصال دائم بكبار الموظفين المسئولين الذين يحضرون اجتماعاتها ، ويمدونها بالرأى والمشورة ، ويكونون مسئولين عن المسائل الداخلة فى اختصاصاتهم .

ومن أهم مزايا نظام الحكم المحلى البريطانى هو اطلاع أعضاء هذه المجالس اطلاعا حقيقياعلى جميع شئون الادارة وحقائقها ، مما يجعلهم ذوى خبرة طيبة فى الشئون التنفيذية .

ومن أهم مزاياه أيضا خضوع الموظفين لرغبات المجالس ولجانها ، وتعاونهم معها تعاونا حقيقيا ومثمرا .

ولا تحتاج ميزانيات هذه المجالس الى موافقة السلطات المركزية المختصة ، ولا هى خاضعة بأى وجه من الوجوه لمراجعة السلطات المركزية .

---

(١) الحكم المحلى والديمقراطية . مصطفى الجندى صفحة ١١٤ .

وتختلف الخـدمات التى تقوم بها حسب اختـلاف مسـتوياتها وميزانياتها . على أن أهم عمل هذه المجالس المحلية هى : الصحة العامة ـ الأمومة والطفولة ـ التعليم ـ البوليس المحلى ـ الاعانات ـ الاسكان وتنظيم المدن والقرى ـ انشاء الطرق والجسور واصلاحها وصيانتها ـ المكتبات العامة ـ المياه والانارة ـ وسائل النقل .

وقد تمكنت الادارة المركزية أخيرا من الحصـول على حق التفتيش على الأعمال والخدمات التى تتولاها السلطات المحلية ونقدها وتقـديم الاقتراحات بشأنهـا ومحاسـبتها وتنظيمها عن طريق منح المسـاعدات المالية لها .

وهناك طرق أخرى للرقابة عليها نذكر منها حق السـلطة المركزية فى الموافقة أو عدم الموافقة على القوانين التى تصدرها الهيئات المحلية ، وضرورة الحصول على موافقة السلطة المركزية على القروض ، وضرورة عرض المشاريع الكبيرة الخاصة بالاسكان وتخطيط المدن والقرى وانشاء المستشفيات على السلطة المركزية قبل تنفيذها (١) .

الا ان العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية هى أشبه بالعلاقة الأبوية وأشبه بعلاقة الزمالة أكثر منها بالعلاقة الرئاسية ، ويقول البروفسير جوتش الامريكى عن ذلك : « يميل بعض النـاس فى الوقت الحاضر الى وصف بسط السـلطة المركزية فى بريطانيـا مراقبتهـا على السلطة المحلية ـ بأنه نظام مركزى شديد . ولكن هذا الوصف لاينطبق على الواقع فى شىء . ومع أنه يخشى أن تتطور العلاقة القائمة بين السـلطتين فى الوقت الحاضر الى نظام مركزى الا أن الشعب البريطـانى يدرك هذا الخطر . والرأى العام المتنور لا يفتأ يطالب بدرء هذا الخطر وبوجوب المحافظة على كل ما تتمتع به الحكومة المحلية من استقلال » .

وبعد قيام الثورة فى فرنسا عام ١٧٨٩ ، واعلان حقوق الانسان ، وسقوط الملكية قسمت فرنسا فى عهـد الجمهورية الى ٨٣ محـافظة ، وقسمت هذه المحافظات الى ٤٤٠٠٠ وحـدة ادارية صغرى (كومونات) سمح لها بقدر من الحكم الذاتى ، ويتولى كل هيئة منها عمـدة منتخب ومجلس منتخب .

ولما جاء نابليون ابتـكر نظاما دقيقا للادارة المحليـة فى فبراير عام ١٨٠٠ ، واليه يرجع النظام القائم حاليا ، مع بعض المتغيرات الجوهرية .

---

(١) الحكم المحلى والديمقراطية . مصطفى الجندى . صفحة ١١٨ .

وفي سنة ١٨٨٤ أصدر قانون المجالس البلدية الذى أعطى وحدات الحكم المحلى سلطة اصدار القرارات الضرورية فى المسائل ذات الطابع المحلى البحت ، وفى اطار الخضوع لاشراف الأجهزة الرئاسية المختصة .

والنظام الفرنسى ذو طابع أوتوقراطى جامد نسبيا .

ويعتبر نظـــام الحكم المحلى فى ألمانيـــا الأنموذج الرائع ، والتجربة الرائدة ، فى مجالات الحكم المحلى . فقد استطاع هذا النظام أن يعيـــد تعمير المدن التى خربتها الحرب العظمى الأخيرة ، حتى تمكنت ألمانيا من النهوض من كبوتها ، وأن تحتل مركزا مرموقا بين دول العالم الصناعى المتحضر .

فقد استطاعت القيادات الشعبية أن تخلق المعجزات ، وأن تزيد فى الانتاج والدخل القومى الى الدرجة التى اصبحت بها ألمانيـــا الدولة الصناعية الثانية فى العالم . .

ومن أبرز خصائص الحكم المحلى هناك :

١ ــ حرية مطلقة للادارة المحلية فى كافة الشئون المحلية مع الحصول على كافة أنواع المعونة والمشورة من الأجهزة الفيدرالية .

٢ ــ وجود قيادات شعبية واعية فى مختلف الميادين ، وعلى درجة عالية من الكفاءة ، لعراقة هذا النظام حتى أن هذه المجالس تدعو الطلبة لحضور اجتماعاتها . وبذلك يتدربون منذ صغرهم على أعمالها ، ويتشربون بروحها .

٣ ــ ايمان الشعب الألمانى بأن أقدر الناس على معرفة احتياجات المنطقة هم الذين يعيشون فى مشاكلها .

٤ ــ الاقتناع بأن التخطيط والتنفيذ يبدأ من القاعدة وينتهى عند القمة

٥ ــ العدالة التامة فى جباية الضرائب والاستفادة منها .

٦ ــ حل مشاكل المواطن العادى فورا وفى نفس المكان الذى يقيم فيه .

٧ ــ النجاح فى التنمية الاقتصادية ومحاربة البطالة عن طريق انشـــاء المصانع التعاونية فى كل مدينة وقرية حتى أصبحت تعانى ألمانيـــا نقصا شديدا فى القوة العاملة ، وتلتمسها من جميع الدول (١) .

---

(١) الحكم المحلى والديمقراطية . مصطفى الجندى صفحة ١٣٠ .

وتعتبر الولايات المتحدة أنموذجا رائعا آخر للحكم المحلى ، فهو الصورة الحقيقية لاستقلال الولايات . وقد ساعدت الظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية على بلورة هذا النظام وتعميقه .

ففى ربيع عام ١٧٨٧ حينما اجتمع الخمسة وخمسون ثائرا فى فيلا دليفيا لوضع الدستور الاتحادى لم يفتهم أنهم انما يعبرون عن ١٣ ولاية مستقلة . ومع ذلك فقد تطلب الأمر أربع سنوات من الحروب الأهلية الدموية بين الولايات حتى تتأكد هذه الحقيقة مرة أخرى . أى أنها أقاليم مستقلة فى جمهورية كبرى .

ولذلك أصبح لكل ولاية ، مهما صغر حجمها أو قل عدد سكانها ، سلطة انشاء القوانين مما لا يتوافر لأى مقاطعة انجليزية أو فرنسية . فلكل ولاية حاكمها ، وهيئتها التشريعية ، ونظامها الادارى والمالى والقضائى ، بل ودستورها المكتوب (١) .

ولما كانت الولايات المتحدة ، رغم مقاومة سكانها لكل اتجاه نحو المركزية الادارية ، ما زالت تخضع لنظام مالى مركزى تعتمد عليه فى حل مشاكلها العامة كلما حزبها الأمر ، وقد أدى ذلك الى زيادة ما تجبيه الحكومة الاتحادية من ضرائب . ومع ذلك فان الحكومات المحلية تجبى نسبة محترمة من الضرائب الخاصة بها . وفيما يلى بيان تقريبى :

متوسط ما تجبيه الحكومة الاتحادية	متوسط ما تجبيه حكومة الولاية	متوسط ما تجبيه البلدية
٤١٪	٢٦٪	٣٣٪

بيد أن هذه النسبة فى النهاية لا تمثل الحقيقة لأن الحكومة الاتحادية تنفق جزءا كبيرا مما تجبيه فى شكل مساعدات واعانات ومشروعات ومنح مالية لحكومات الولايات (٢) . وهذه من جانبها ، تفعل المثل مع البلديات . أما صافى الايراد بعد ذلك البذل فتمثله النسب الآتية :

(١) نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية . ارنست جريفث . ترجمة الدكتور محمد عبد المعز نصر .

(٢) الديمقراطية الأمريكية : هارولد لاسكى . ترجمة الدكتور راشد البراوى .

صافى ما يخص الحكومة الاتحادية	صافى ما يخص حكومة الولاية	صافى ما يخص البلديات
٣٥٪	٢١٪	٤٤٪

ومعنى ذلك أن كل ١٠٠ قرش من مجموع الضرائب التى تجبى فى جميع أنحاء الولايات المتحدة الامريكية يخص منها : ٣٥ للحكومة المركزية و ٢١ قرشا لحكومات الولايات و ٤٤ للبلديات .

الادارة المحلية

فى مصر

صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ . وأهم ما استحدثه هذا القانون أنه قضى على التفرقة القائمة بين المجالس البلدية والقروية . وينص على أن المجلس يختص بوجه عام بمرافق الصحة والتنظيم فى دائرته (١) .

وينص على أن يقوم المجلس البلدى بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمبانى ، وتقسيم الأراضى ، والطرق ، والمحال التجارية والصناعية ، والمجارى ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد . ولكل جهة من الجهات الحكومية ذات الشأن فى تنفيذ هذه القوانين واللوائح أن تراقب حسن تنفيذها من جانب المجلس . وعلى المجلس أن يراعى ما يبلغ له من ارشادات عن طريق وزارة الشئون البلدية والقروية فى هذا الشأن (٢) .

ويعطى المجلس حق اقامة أو ادارة بعض الأعمال بالذات أو الواسطة منها عمليات توليد الكهرباء ، والمصايف ، والمجارى ، والمستشفيات ، والمعارض ، والوسائل المحلية للنقل العام ، والمساهمة فى انشاء المساكن الشعبية ، أو اى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة بشرط موافقة الوزير (٣) .

---

(١) المادة الثامنة .

(٢) المادة التاسعة .

(٣) المادة العاشرة .

ويجيز للمجلس أن يبدى رغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة الى الجهات المختصة ويرسل صورة منها الى الوزير (١) ٠

ويمنح المجلس حق فرض رسوم وضرائب محليـة على العقـارات والملاهى والمحال التجارية بنسبة مئوية لا تسرى الا بعد مصادقة الوزير(٢)٠ كما يجوز له فرض ضرائب ورسوم أخرى لا يرجع فيها الى الوزير (٣) ٠

وتنزل الحكومة بمقتضـاه عن حصيلتها فى دائرة اختصاصـه عن بعض الرسوم والضرائب والايرادات (ايجـارات العقـارات ـ ضرائب الملاهى والمراهنات ـ نصف ضرائب السيارات والموتوسيكلات (٤) ٠

ولرئيس المجلس الحق فى تعيين الموظفين والمستخدمين والعمـال طبقا للاعتمادات المدرجة فى الميزانية المصـدق عليهـا ، وطبقا للشروط والأوضاع التى يحددها الوزير (٥) ٠

وفى ٢٨ مارس سنة ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذى أرسى قواعد الادارة المحلية الحالية متضمنا ما يلى :

١ ـ العمل على سريان نظام الادارة المحلية .

٢ ـ نقل الموظفين اللازمين للعمل فى الادارة المحلية بصفة نهائية .

٣ ـ نقل الاختصاصات التى تباشرها الوزارات الى الادارة المحلية .

٤ ـ تدبير الاعتمادات اللازمة للسلطات المحلية ونقلها لميزانياتها .

٥ ـ نص فى شروط ترشيح أعضـائها فى المجالس الاقليميـة على عدم اعتراض الاتحاد القومى .

وقد قسم هذا القانون جمهورية مصر العربية الى وحدات ادارية هى المحافظات والمدن والقرى ، وأعطى لكل منها الشخصية المعنوية (٦) ٠

---

(١) المادة الثالثة عشرة ٠

(٢) المواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ٠

(٣) المادة ٤٤ ٠

(٤) المواد ٤٠ ، ٤٢ ، ٤٣ ٠

(٥) المادة الخامسة ٠

(٦) المادة ٥٩ ٠

وقد جعل على رأس كل محافظة محافظ بدرجة نائب وزير فيما يتعلق بالمرتب والمعاش والأسبقية ، وتسرى عليه فيما عدا ذلك أحكام وكلاء الوزارات (١) .

ويمثل المحافظ السلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ، ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وعلى فروع الوزارات وموظفيها ، ويعتبر الرئيس الأعلى لهم ، ويكون مسئولا عن الأمن والأخلاق فى المحافظة (٢) .

وقد منح القانون مجالس المحافظات سلطات واسعة فى حدود القوانين واللوائح المعمول بها على مستوى الجمهورية .

وينص على ضرورة تأليف لجان لكل مجلس من بين اعضائه فى أول جلسة يعقدها لبحث الأعمال التى يختص بها وتحضير المسائل التى تعرض عليه (٣) .

صدر القرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٠ ببيان طريقة اختيار أعضاء مجالس المدن من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى .

وفى ١٩٦١/٩/١٤ صدر القرار رقم ١ لسنة ١٩٦١ الذى ينص على أن يكون اختيار اعضاء مجالس المحافظات والمدن من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى مع توافر الشروط الأخرى . وبذلك تم لأول مرة ربط الادارة المحلية بالتنظيم السياسى على جميع المستويات . ولكن الربط بينهما ليس معناه اندماجهما اذ أن الاتحاد القومى ـ حسب تكييفه القانونى ـ هو سلطة دستورية مستقلة . اما الادارة المحلية فانها تقوم بوظيفة تنفيذية (٤) .

كما صدر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٢ الذى يشترط أن يكون اعضاء المجالس المحلية من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكى العربى فى المحافظة . وذلك بعد حل الاتحاد القومى ، وانشاء الاتحاد الاشتراكى العربى .

---

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ .

(٢) المادة السادسة .

(٣) المادة /٧٨ .

(٤) شرح نظام الادارة المحلية الجديد : د. سليمان الطماوى . صفحة ٢٥ .

وفى أول يناير سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٢ بتشكيل وزارة الادارة المحلية التى تمارس مسئولياتها على النحو التالى :

١ ـ بحث واقتراح السياسة العامة للادارة المحلية وتحديد برامجها التنفيذية بما يحقق المجتمع الاشتراكى الديمقراطى التعاونى .

٢ ـ وضع الخطط والمشروعات لتنفيذ هذه السياسة .

٣ ـ تنفيذ نظام الادارة المحلية والاشراف عليه .

٤ ـ تحقيق التعاون بين المجالس المحلية والوزارات والأجهزة الادارية المركزية والتنسيق بين مشروعات خطة التنمية والمشروعات المحلية التى تتولاها المجالس بما يحقق التكامل فى تنفيذها .

٥ ـ وضع مشروع ميزانية الوزارة وفحص ميزانيات المجالس المحلية فى اطار الخطة القادمة .

٦ ـ تنظيم المؤتمرات وحلقات الدراسة الخاصة بالادارة المحلية والاشتراك فيها وفى المؤتمرات الدولية التى تعنى بدراسة نظم وأساليب الادارة المحلية واتحاد اجراءات الانضمام الى الاتفاقات الدولية .

وبتاريخ ١٩٧١/٩/٢٣ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (١) فى شأن الحكم المحلى الذى حل محل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ سالف الذكر ، والقوانين المعدلة له ، وأرسى قواعد الحكم المحلى على أساس سليم بانشاء المجالس الشعبية بالمحافظات (٢) .

وتنص المادة الخامسة من هذا القانون على أن يتكون المجلس الشعبى للمحافظة برياسة أمين لجنة الاتحاد الاشتراكى العربى بالمحافظة وعضوية كل من :

١ ـ أعضاء لجنة الاتحاد الاشتراكى العربى بالمحافظة .

٢ ـ أمناء المراكز والأقسام .

٣ ـ ممثلين اثنين عن الشباب من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة .

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧١/٩/٣٠ ـ العدد ٣٩ .

(٢) المواد ٥ ـ ٢٠ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

٤ ـ ممثلتين اثنتين عن النشاط النسائى من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة .

ويجوز ان يضم الى عضوية المجلس عدد من الأعضاء لا يزيد على خمسة يختارون من أعضاء المؤتمر القومى أو مؤتمرات المراكز والاقسام « لاستكمال الكفايات المطلوبة لعمل المجلس » .

وهذه هى المرة الأولى التى يشكل فيها المجلس الشعبى بالمحافظة من اعضاء كلهم منتخبون اذ ان مجالس المحافظات السابقة كانت تضم ـ الى جانب الأعضاء المنتخبين ـ أعضاء معينين بحكم وظائفهم .

والى جانب المجلس الشعبى بالمحافظة انشأ القانون المجلس التنفيذى للمحافظة (١) الذى يرأسه المحافظ ويتكون من مساعد المحافظ ان وجد ، وسكرتير عام المحافظة وممثلو المصالح الحكومية على مستوى المحافظة التى تبين فى اللائحة التنفيذية للقانون (٢) .

ويختص المجلس الشعبى بمتابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطنى فى نطاق المحافظة ، كما يختص باقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات ، فى اطار الخطة العامة للدولة ، وفى حدود القوانين واللوائح ، فى الكثير من المسائل الهامة الواردة فى المادة (١١) من القانون واهمها اقتراح انشاء مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى ، والشئون التعليمية والصحية والاجتماعية والتموينية ـ والثقافية والقوى العاملة والاسكان ، ووسائل تشجيع واستغلال مصادر الثروة المحلية ، وشئون النقل والمواصلات والطرق المحلية ، والقيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى ، والموافقة على الاشتراك مع المحافظات الأخرى أو مع مجالس المدن أو المجالس القروية فى انشاء المرافق والاعمال التى تعود بالنفع على الجهات التى تمثلها تلك المجالس وفق الشروط التى تنظمها اللائحة ، واقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التى تتبع المجلس ، واقرار مشروع موازنات القرى الواقعة فى نطاق المحافظة ، وتدعيم المشروعات والصناعات المحلية وتنميتها ، ودراسة الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية .

---

(١) المادة (٤) من القانون المذكور .

(٢) المادة (٢١) من القانون المذكور .

ومن أهم اختصاصات المجلس الشعبى منحه الحق فى مساءلة المحافظ وأعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة على صورة أسئلة واستجوابات فى الشئون التى تدخل فى اختصاصهم (١) ، وللمجلس الشعبى أن يطلب أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الانتاجية والاقتصادية والتعاونية العاملة فى نطاق المحافظة (٢) .

ولعل أهم وأخطر اختصاصاته جميعا حقه المنصوص عليه من المادة (١٧) من القانون ، وهو أنه للمجلس الشعبى ـ بناء على اقتراح ثلث أعضائه ـ أن يبحث مسئولية المحافظ عن أمر معين ، ويكون قرار المجلس فى ذلك بموافقة ثلثى أعضائه ، ويرفع رئيس المجلس تقريرا بذلك الى رئيس الجمهورية .

كما أن له أيضا أن يبحث ـ بناء على اقتراح ربع أعضائه ـ مسئولية احد رؤساء المصالح عن أمر وقع فيه . ويكون قرار المجلس فى ذلك بأغلبية جميع أعضائه . ويرفع رئيس المجلس تقريرا بذلك الى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم من اجراء . ويتعين ان يخطر المجلس بما اتخذ من اجراءات فى هذا الشأن فى مدى شهر .

ولا يجوز تقرير مسئولية المحافظ أو أحد رؤساء المصالح الا بعد استجواب موجه اليه .

وقد صرح السيد رئيس الجمهورية فى خطابه الذى القاه أمام اللجنة المركزية بعد صدور هذا القانون مباشرة أنه سيعفى المحافظ الذى ستتقرر مساءلته عن طريق المجلس الشعبى من منصبه ، ولن ينقله الى جهة أخرى اذ يعتبره غير صالح لأى عمل يسند اليه . وهذا يؤكد أهمية وخطورة هذه السلطة التى منحت للمجلس الشعبى .

والأمل معقود على قيام المجالس الشعبية بالمحافظات بدورها الخطير فى تنفيذ الخطة العامة للتنمية من جهة ، ولرفع مستوى البيئات المحلية من جهة أخرى ، وذلك لن يتحقق الا اذا كانت هذه المجالس على مستوى مسئولياتها الكبيرة ، وكان أعضاؤها على المستوى المناسب من الوعى والادراك والنشاط والخبرة والحماسة .

---

(١) المادة (١٥) من القانون المذكور .

(٢) المادة (١٦) من القانون المذكور .

الجزء الثانى

أجهزة الرقابة

اولا ـ الرقابة الفنية والادارية

ثانيا ـ مشروعية القرارات الادارية

١ ـ المسئولية التأديبية

٢ ـ القواعد القانونية الموضوعية فى مسئولية الادارة

٣ ـ الرقابة القضائية

أولاً الرقابة الفنية والإدارية

مفهوم الرقابة :

يمثل التخطيط المرحلة الفكرية التى تسبق التنفيذ .

والتنظيم هو تحديد المسئوليات والسلطات عن الأعمـــال المطلوب تنفيذها .

لذلك يكون ما بقى من النشاط الادارى هو :

التأكد من أن ما تم أو يتم ـ مطابق لما أريد اتمامه .

وهذا هو ما يسمى « الرقابة »

يقول هنرى فايول « ان الرقابة هى التحقق من أن ما حدث ـ أو يحـــدث ـ يطابق الخطـــة المقررة ، والتعليمات الصـــادرة ، والمبادىء المعتمدة » (١)

والرقابة بهذا المعنى تختلف عما يسمى « المتابعـــة » اذ أن الرقابة مهمتها اظهار نقط الضعف ، والانحراف فى التنفيذ بقصد معالجتها بينمـا المتابعة مهمتها تتبع مراحل التنفيـذ المختلفة ، وهى ذات مفهوم مســاو (لقياس الأداء) (٢) .

متى تتم الرقابة ؟

لاتكون الرقابة دائما بعد التنفيذ ، فقد تتم ـ ويفضل ذلك ـ أثنـاء التنفيذ . وذلك للتأكد من أن ما يتم مطابق لما هو مطلوب اتمـامه لامكان

(١) Fayol : General and Industrial Management, p. 107.

(٢) الادارة : د. سيد محمود الهوارى . طبعة ثالثة . صفحة ٣٢٧ .

تصحيح الانحراف أو الخطأ قبل وقوعه ، أو فى القليل قبل التمادى فيه أو استفحاله اذ قد يتعذر تقويمه اذا وصل الى مداه •

فعملية الرقابة هى عملية مستمرة تتم :

١ ــ قبل التنفيذ •

٢ ــ أثناء التنفيذ •

٣ ــ بعد التنفيذ •

مراحل الرقابة :

لكى يمكن التأكد من أن ما يتم ــ مطابق لما يلزم اتمامه أو غير مطابق يجب :

١ ــ تحديد المعايير أو المقاييس الرقابية •

٢ ــ قياس الأداء •

٣ ــ معرفة الانحرافات أو الأخطاء أو الاختلافات بين ما تم وما يراد اتمامه •

أولا ــ تحديد المعايير الرقابية :

يمكن تعريف المعايير الرقابية بانها المقاييس التى تستخدم لمعرفة النتائج الفعلية • فهى بذلك وسيلة يتم بمقتضاها مقارنة شىء بشىء آخر والحكم عليه أو له •

ومن الضرورى تحديد معايير للمواد والآلات والأموال والمجهودات وتصرفات الأشخاص ••• الخ •

وعلى هذا يمكن تقسيم المعايير الرقابية بصفة عامة الى قسمين رئيسيين :

١ ــ المعايير الاقتصادية :

المعايير الاقتصادية هى مقاييس لمعرفة مدى استخدام العناصر المختلفة استخداما حسنا أو سيئا •

وقد تكون هذه المعايير خاصة بالمواد والآلات والوقت ، ويطلق عليها معايير كمية (كمية المواد المستخدمة ــ عدد الوحدات المنتجة لكل آلة أو فى كل ساعة عمل ••• الخ) •

وقد تكون متعلقة بالناحية المالية ويطلق عليها معايير مالية (معايير تكاليف – معايير ايرادات – معايير رأس المال – معـدلات التحاليل المالية التى تبين المركز المالى للمشروع ··· الخ) ·

٢ – المعايير الاجتماعية :

ان لكل المشروعات والمؤسسات الاقتصـادية والوحدات الادارية ؛ كبيرة كانت أو صغيرة ، حكومية أو أهلية ، شخصية اجتماعية تماما مثل الفرد · وكل ما بين الاثنين من فرق أن الأولى شخصية معنوية خلقهـا القانون لأغراض اجتماعية والثانية شخصية طبيعية خلقها الله ·

والسؤال الآن هو : كيف تكون المعايير الاجتماعية لقياس شخصية المنظمة ؟

نقول مبدئيا ان الصورة الذهنية الحسنة للمنظمة لدى الجمهور من أقوى الأدلة على نجاحها · وهذه الصورة ضرورية اذ أن كل منظمة انما تقوم لخدمة قطاع أو قطاعات من الجمهور ·

ولكن هـل تتكون هذه الصـورة بنـاء على انطباعات شـعورية أو لا شعورية ، أى معنوية ، أم على حقائق وأرقام مادية ؟

يرى علماء النفس الاجتماعى أن الحكم العام على فرد أو منظمة غالبا ما يقوم على أساس الانطباعات لصعوبة حصول الجمهور على الحقائق والأرقام الصحيحة ·

هذا فضلا على أن ليس للمنظمة صورة ذهنية واحدة لدى الجمهور ، بل لها عدة صـور تختلف باختلاف نوع الجمهور (عملاء – مستهلكين – موردين – مستثمرين – منافسين – دائنين – مدينين – موظفين – · الخ)· فالصورة الذهنية للسكك الحديدية – مثلا – لا تقتصر على مدى دقـة مواعيد قطاراتها وانما تشمل أيضا مدى الخدمة والراحة والنظافة وحسن المعاملة التى يجدها المسافرون فى هذه القطارات (١) ·

ولذلك يعبر عن مجموع المتعاملين مع المنظمة أو المنتفعين بهـا : الرأى العام ·

---

(١) الادارة : د· سيد محمود الهوارى · طبعة ثالثة · ص ٣٤٣ ·

ويمكن تعريف الرأى العام بأنه « وجهات النظر والشعور السائد لجمهور معين ، فى وقت معين ، لموضوع معين » .

ويقاس الرأى العام بعدة طرق :

١ ـ طريقة الاستقصاء الجماعى حيث تدور مناقشة مع عدد من الأفراد (من ٦ ـ ١٢) فى وقت واحد حول موضوع معين . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تظهر أثر الاختلاف والتفاعل الجماعى بين الآراء .

٢ ـ طريقة الاستقصاء الفردى ، وتتم بتوجيه أسئلة دقيقة معينة عن موضوع واحد الى عدة أشخاص ، كل منهم على انفراد حتى تتداعى وتنساب انطباعاته دون أى تأثير خارجى . وتجمع حصيلة هذه الآراء فى النهاية ، وتحلل ، وتوضع لها جداول واحصائيات بيانية .

٣ ـ وهناك ما يسمى العلاقات العامة ، وهى الجهود التى تبذل :

(أ) فى سبيل اقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين المنظمة وجمهورها .

(ب) أو فى سبيل اقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين المنظمة والمنظمات الأخرى المتعاونة والمتنافسة والمحايدة على السواء لخدمة أغراضها .

ثانيا ـ قياس الأداء :

يقصد به قياس الأعمال التى تمت أو تتم . وتعتبر عملية القياس من أهم العمليات الرقابية لأنه بدونها لا يمكن أن تكون هناك رقابة بالمعنى المفهوم .

ويتم القياس :

١ ـ بالملاحظة المباشرة بذهاب الرئيس الأعلى ، أو من دونه من الرؤساء ، أو المفتش ، أو المحقق الى مكان العمل ليطلع بنفسه على سيره ، وليرى ما يرى ويسمع من المختصين وغيرهم من الخبراء والشهود ، ويستوضح جميع الأمور على الطبيعة الحية حيث تكون الحقائق بارزة وساخنة .

ويرى الكثيرون أنه ليس هناك بديل للملاحظة المباشرة فى قياس الأداء لأنها تعطى فكرة واقعية حية عن الأداء .

وعيب هذه الطريقة :

(أ) طول الوقت الضائع فى الانتقال وجمع المعلومات ، وقد تكون السرعة عاملا مهما فى بعض الحالات .

(ب) عدم امكان توفير العدد اللازم من الرقباء فى وقت واحد للقيام بهذه المهمة فى عدة جهات مختلفة .

(ج) قد يفسر كثرة حضور الرقباء على أنها عدم ثقة فى الرؤساء أو المرءوسين .

(د) هذه الطريقة تصلح للقليل من الأعمال وليس لكل الأعمال .

(هـ) الاطلاع على كل التفاصيل قد يفقد الرقيب شعوره بالأطار الكلى للعمل .

٢ ـ بالتقارير . وهى تحتل مكانا هاما بين وسائل قياس الأداء وخاصة التقارير المكتوبة لاحتوائها على حقائق يمكن الرجوع اليها عند الحاجة سواء لنفس الموضوع أو لموضوع آخر مرتبط بها ، وسواء لنفس الشخص المتعلقة به أو لأشخاص آخرين يشتركون معه فى الموضوع بنوع من الاشتراك .

ويمكن تمييز عدة أشكال للتقارير :

(أ) تقارير رقمية .

(ب) تقارير بيانية .

(ج) تقارير انشائية (استعراضية)

(د) خرائط توضيحية .

ولما كانت التقارير بمثابة مقاييس للأداء ، ووثائق هامة ينبغى أن يتوافر فيها ما يلى :

(أ) **يجب ان تكون مركزة** لامكان الألمام بها بسرعة ، بل وبمجرد النظرة السطحية .

ذلك أن التقارير ليست أبحاثا أكاديمية أو نظرية أو انشائية (بلاغية) وانما هى بيانات تحليلية لما تم أو ما لم يتم ، أو للأخطاء أو للانحرافات أو للحسنات والمزايا ، أو للمشاكل التى تعترض سير العمل .

(ب) **يجب ان تكون مختصرة** بقدر الأمكان فلو كانت التقارير دائما مطولة

فان ذلك مما يزيد من تراكم الأوراق بدون مبرر من جهة ، ومما يزيد فى احتمال عدم استطاعة الرؤساء قراءتهـــا أو استيعابها فتضيع بذلك فائدتها ٠

(جـ) **يجب أن تكون دورية ، وأن ترفع فى وقتها المناسب لا قبله ولا بعده** لأنه يتوقف عليها مصير العمل كله ٠ ولا يمنع ذلك من أن تكون هناك تقارير غير دورية ترفع فى مناسباتها الخاصة ٠

(د) **الاعتماد على الحقائق البارزة المؤكدة** لا على الاســـتنتاجات والفروض والقرائن الضـــعيفة حتى تـكون لها صـــبغة علمية وعملية وتوحى بالثقة ٠

فاذا كان من الضرورى بيان وجهة نظر واضعيها يجب توضيحها دون الاعتداء على وجهات النظر الأخرى ، أو التهوين من شأنها ، أو اخفائها حتى تكون التقارير صـــورة دقيقة وأمينـــة لجميع النواحى ٠ تكون كصـــورة فوتوغرافية للواقع لا كرسم كروكى متهالك ٠

(هـ) يفضل أن تكون الطرق المســـتخدمة فى التقارير متماثلة حتى يكون قياس الأداء واحدا بالنسبة للشخص الواحد أو الموضـــوع الواحد فيسهل الألمام بكل تطوراته ٠

(و) تكتب بعناية ، وتلحق بها الجداول والخرائط الضرورية ليســـــهل الرجوع اليها عند اللزوم ٠

(ز) يجب أن تعنى التقارير بالتوصيات والتوجيهات الخاصة بالمستقبل ٠ **فمعرفة الصواب ليس أقل أهمية من معرفة الخطأ** ٠ بل ان الخطـــأ معرفته عادة أسهل من معرفة الصواب ٠ فكل شـــــخص تقريبا يستطيع أن يتفقد الأخطاء ولكن ليس كل شخص يستطيع أن يبنى أو يزيد البناء أو يتعرف على مواضع الصواب ٠

الرقابة والتخطيط :

مما تقـدم يتضح مدى شــــمول عملية الرقابة ، وتغلغلها فى كافة المجالات الحيوية للمنظمة ٠

والرقابة بهذا المفهوم العلمى ملازمة للتخطيط تلازما عضـــويا ٠ **فلا رقابة بدون تخطيط ولا تخطيط بدون رقابة** ٠ ذلك أنه لا يمكن معرفة ما اذا كان ما تم مطابقا أو غير مطابق الا اذا عرف ما هو المطلوب اتمامه

بالضبط حاليا أو مستقبلا • والجزء الأول هو عملية الرقابة والجزء الأخير هو عملية التخطيط •

وفى الحقيقة ان كثيرا من أدوات التخطيط تعتبر فى ذاتهـــا أدوات رقابية مثل : الأهداف ـ السياسات ـ الاجراءات ـ الميزانيات التقديرية البرامج الزمنية ••• الخ •

وكذلك فان كثيرا من عناصر الرقابة تعتبر فى ذاتها عناصر تخطيطية مثل : معرفة انحرافات التنفيذ عن التخطيط وأسبابها ـ ادخال تعديلات على الخطة لتطابق الواقع ـ مراجعـة المعدلات ـ فحص الاجراءات الادارية لمطابقتها بعناصر الخطة ••• الخ •

ولذلك من المستحيل فصل عملية الرقابة عن عملية التخطيط •

الرقابة والتقييم :

ان التقييم هو الدراسة الانتقادية للنشاط الادارى بأكمله فى المنظمة بقصد الكشف عن نقط الضـــــعف بغية أحداث التحسينات قبل فوات الأوان •

ونقط الضعف فى أى منظمة لها عدة مظاهر تختلف باختلاف نوع المنظمة ومنها :

١ ـ عدم رضا العملاء أو الجمهور ، وشكاواهم المستمرة ســواء من سوء المعاملة ، أو التأخير أو رداءة الانتاج ، أو جهل الموظفين بواجباتهم ، أو نقص الامكانيات ••• الخ •

٢ ـ تذمر القائمين على المنظمة وشـــكاواهم المستمرة ســـــواء من ناحية حقوقهم الشخصية أو نظام العمل المفروض عليهم •

٣ ـ عدم تحقيق أهداف المنظمة سواء لأسباب داخلة فى ارادتهـــا أو خارجة عنها •

٤ ـ نقص أو تدهور حالة المنظمة المالية •

٥ ـ قلة الانتاج وزيادة الفائض •

٦ ـ زيادة أو نقص العمال عن حاجة العمل •

٧ ـ ضعف الامكانيات المادية •

٨ ـ السلبية وهبوط الروح المعنوية لدى القائمين على المنظمة •

٩ ـ عدم وجود أهداف محددة ٠

١٠ـ تفشى الروتين والتعقيدات الادارية ٠

١١ـ تعدد وتنوع الاختلاسات والمخالفات والعجز فى الأموال والبضائع ٠

١٢ـ التكتلات المتصارعة بين الموظفين والعمال ٠

١٣ـ ضعف المستويات الفنية والادارية واهمال التدريب المستمر ٠

الرقابة والتنظيم :

أوضحنا آنفا أن الرقابة وثيقة الصلة بالتنظيم أيضـــا ٠ **ذلك ان التنظيم هو تحديد المسئوليات والسلطات ٠**

وبدون هذا التحديد ـ التنظيم ـ لا تكون الرقابة ميسورة أو ذات فعالية اذ كيف نحاسب موظف على مسئولية لم تحدد ، أو سلطة لم تعين ؟

ضرورة الرقابة :

كيف يمكن أن نمنع موظفى الحكومة والقطاع العـام من الانحراف ، والخطأ ٠٠٠ وبالتالى من تخريب مصالح الجمهور ؟

أو كيف نمنع هؤلاء من أن يصبحوا أدوات قهر واذلال للشـــعب الذى أولا هم ثقته ، ووضعهم فى مراكزهم ، ويعطيهم مرتباتهم ومزاياهم ليعطوه فى مقابل ذلك انتاجا وخدمة واحتراما ؟

وهناك فى الأزمنة الحديثة أربعة وسائل لتحقيق هذه الأمنية الغالية ، ولتهدئة الصرخات العالية التى نسمعها فى كل دولة :

١ ـ الانتخابات الدورية لرؤساء الدولة ٠

٢ ـ الرقابة الشعبية لأعمال من يتولون الســـلطات العامة عن طريق البرلـان الكبير (مجلس الشـعب) والبرلمانات المحلية الصـغيرة (المجالس الشعبية بالمحافظات ، والصحافة والندوات ، وما الى ذلك٠ وهذه هى قوة الرأى العام) ٠

٣ ـ التنظيم الهرمى لموظفى الدولة بحيث يكون على القمة جهاز مستقل مكون من عدد من الموظفين الكبار ، الأقوياء ، ذوى السلطة الواسعة ، والخبرة والكفاءة العاليتين ، يتولون الرقابة على الجهـــاز الحكومى كله ٠

٤ ـ انشاء سلسلة محدودة ومنسقة من الأجهزة الرقابية الادارية ذات المستويات المختلفة ، والتى تصون القوانين ، والأموال العامة ؟ وحقوق الجمهور من العبث أو الانحراف ، وتنفخ الروح فى الضوابط والتقاليد والأخلاق العامة ، وتضبط المنحرفين والمستغلين والعابثين فى هدوء وتقدمهم للجهات الأخرى المختصة بالعقاب الادارى أو الجنائى ·

وهذه الأجهزة يمارس بعضها أعماله علانية ، والآخر يمارسه سرا (المخابرات ـ المباحث)

وجماع الغرض من هذه الأنواع المختلفة من الأجهزة الرقابية هو التحقق من أن أعمال المنظمات :

١ ـ فى حدود القانون ·

٢ ـ متفقة تماما مع الخطة نصا وروحا ·

٣ ـ سليمة من الوجهة الفنية ·

٤ ـ منطقية وعادلة ·

٥ ـ ليس فيها محاباة أو غبن لأحد بالنسبة للمقاييس الانسانية والاخلاقية ·

٦ ـ تتسم بحسن الأدراك والولاء للدولة ·

ومن الأمور البالغة الأهمية فى هذا الصدد أن يراعى مبدآن متكاملان وان بدا أنهما متعارضان :

الأول : ان الرقابة ضرورية · فالأخلاق والضوابط القانونية وحدها لا تكفى لضمان سير العمل الطبيعى والعادل · ومن باب أولى لضمان عدم الانحراف والاستغلال ؛

الثانى : ان الاسراف فى الرقابة ، كما وكيفا ، يجعل الموظف يفكر فى الرقابة أكثر مما يفكر فى العمل · فهو بشر قبل كل شىء ··· يخاف على مستقبله ، وأسرته ، وكرامته ، وحقوقه المشروعة أن تضيع فى زحام الحوادث والتنافس المحموم على لقمة العيش أو على الثراء أو بضربة من سوء الحظ أو باضطهاد من رئيس ، أو بوشاية من زميل أو حاقد · والسجلات مليئة بما يعزز هذا الاعتقاد ·

والمناقشات التى أثارها خبراء الادارة فى مؤتمر دمنهور المنعقد فى يوليو ١٩٦٥ حول أجهزة الرقابة تؤكد ضرورة أن تكون الرقابة بناءة ، وبالمفهوم العلمى ، والهدف منها التوجيه والارشاد وليس تصيد الأخطاء •

ولكى تحقق الرقابة الفرضين معا يجب :

١ ـ تقليل عددها • فثمة حقيقة : هى أن أجهزة الرقابة الادارية والفنية فى مصر قد تعددت ، وتنوعت ، وتداخلت حتى وقع الجهاز الادارى والقطاع العام فريسة لأكثر من عشرين نوعا من الرقابات •

(أ) فأجهزة الرقابة الادارية تشمل : المؤسسة النوعية المختصة ، والوزارة المختصة ووزارة العمل ووزارة الخزانة ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للأحصاء والتعبئة ، وادارة الميزانية ، وادارة المشتريات والمخازن ، ومصلحة الشركات ، والنيابة العامة ، والنيابة الادارية ، والرقابة الادارية ، والمخابرات ، والمباحث العسكرية ، والمباحث العامة ، والمباحث الجنائية ، ولجان تقصى الحقائق بمجلس الأمة ، ومكاتب التحقيقات ، والمكاتب والادارات القانونية ، ومكاتب الشكاوى ، ومكاتب التظلمات ، ومجلس الدولة • وأخيرا أنشىء مكتب « المدعى العام الاشتراكى » (١)

(ب) واجهزة الرقابة الشعبية تشمل : الوحدات الأساسية ، والوحدات الجماهيرية• والمكاتب التنفيذية للاتحاد الاشتراكى، واللجان النقابية ، ومجالس الادارات ، وشكاوى الجمهور تظلما أو تطوعا أو وشاية • وأخيرا أنشئت المجالس الشعبية بالمحافظات بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى •

٢ ـ تغيير الروح البوليسية المتفشية فى نظمها ، واجراءاتها ، ومعاملتها

---

(١) بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ • ومهمته الرئيسية حماية الاقتصاد القومى والمكاسب الاشتراكية والقيم الاجتماعية من المنحرفين والمستغلين والرجعيين والمتمردين فى المجتمع • والقانون المذكور خاص بتنظيم فرض الحراسة الادارية على هؤلاء الأشخاص وغيرهم • ولم يصدر حتى الآن القانون الذى ينظم باقى اختصاصات المدعى العام الاشتراكى

للموظفين ، وخلق فلسفة ووعي جديدين للقائمين عليها ، وسد الثغرات الواسعة الموجودة فيها والتي تسقط منها أضخم المسئوليات، رغم كل ما تنشره من ارهاب وذعر للموظفين والمواطنين على السواء فشبحها لا يزال يخيف البرىء والمنحرف بل يخيف الأول أكثر مما يخيف الثاني المتمرس على الانحراف ٠

وليس أدل على أن هناك ثغرات في أجهزة الرقابة لا بد أن تعالج من أن أكثر من قضية هامة شغلت الرأى العام ، وصرح المسئولون في الدولة بأن هناك أدلة خطيرة ضد بعض كبار الموظفين ورؤساء مجالس الادارات والمتهمين فيها ، ونشرت عنها تحقيقات واسعة النطاق مصحوبة بالصور وأدلة الاتهام والريبورتاجات الصحفية والحملات المثيرة ثم صدرت فيها من القضاء بعد شهور أو سنوات أحكام بالبراءة ٠ ولكي ننبه الى خطورة هذه الحقيقة ـ لا للتشهير ـ نذكر قضية وكيل وزارة الاصلاح الزراعي ومعه عشرة من موظفي مديرية التحرير التي استغرق نظرها ٦٤ جلسة ، ووصلت صفحات التحقيق فيها الى ٣٨٠٠ صفحة وترافع فيها ٢٥ من كبار المحامين ، وانتحر رئيس دائرة محكمة الجنايات التي كانت تنظرها ٠

ونذكر يضا قضية المجمعات الإستهلاكية التي اتهم فيها رئيس مجلس الادارة ومديرها العام باختلاس مئات الآلاف من الجنيهات ، واضاعة مثلها على الدولة بطريق الاهمال ٠

ونذكر أيضا قضية مؤسسة الصوامع والتخزين التي اتهم فيها رئيس مجلس الادارة ومديرها العام بالأهمال الجسيم الذى أدى الى خسارة ٧٥ ألف جنيه على الدولة ٠

ونذكر أيضا قضية الاستيراد الكبرى التي حكم فيها على القليل وبرأت المحكمة أكثرهم ٠

وقد أسفرت اجتماعات اللجنة العليا للقطاع العام أخيرا ، عن وجود العديد من قضايا الانحراف التي ضبطتها النيابة الادارية ، والرقابة العسكرية ، نشر عن تسع منها أنها تضم ثلاثين متهما وجهت اليهم تهم التزوير والرشوة واختلاس مئات الآلاف من الجنيهات ٠ ومن هؤلاء المتهمين (١) مفوض الشركة المصرية للمقاولات الهندسية ونائبه (٢) رئيس مجلس ادارة شركة النصر لصناعة الزجاج والبللور وبعض المديرين بالشركة ٠ وقد اتهموا بأنهم سهلوا بغير حق لأحد تجار الصيني والأدوات المنزلية الاستيلاء على ١٠٧٨٠٨ جنيهات من أموال الشركة (٣) رئيس مجلس ادارة

شركة البوندد الذى وجهت اليه تهمة أخذ رشوة قدرها ٥٠٠٠ جنيه من مقاولى عملية شحن وتفريغ التموين ، والأضرار العمد مما ترتب عليه ضياع ٤٠٥٠ جنيها على الشركة ، كما وجهت اليه تهمة اضاعة ٢٤ ألف جنيه على الشركة قيمة ١٢ سيارة اشتراها للشركة تبين أنه محجوز عليها (٤) رئيس مجلس ادارة شركة المستودعات المصرية العامة الذى وجهت اليه تهم الأهمال الجسيم فى التسويق الخارجى للجمبرى ، والتلاعب فى شرائه واعطاء احتكاره لشركه أمريكية مقابل تعيين ابنه مديرا للشركة فى الاسكندرية ... الخ (٥) عضو مجلس ادارة شركة النصر لصناعة السيارات الذى اتهم بالتلاعب فى عمليات استيراد رومان بلى مما أدى الى تحمل الشركة زيادة فى أحد العطاءات تبلغ ٢٦٠٠٠ جنيه (٦) مدير ادارة الشئون المصرفية بشركة النيل العامة لأتوبيس شرق الدلتا الذى اتهم بالاستيلاء على ٢٣١٣٧ جنيها عن اصلاحات وهمية (٧) مدير فرع السويس لشركة النيل العامة لاتوبيس شرق الدلتا أيضا الذى اتهم باختلاس ٣٢٠٠٠ جنيه من ايرادات الشركة وتزوير مستنداتها (٨) رئيس مجلس ادارة شركة سينا للمنجنيز الذى اتهم بخمس تهم منها اضاعة مبلغ ٢٥٦٥٢ جنيها على الدولة باهماله ، واختلاس مبلغ ٨٨٠٠ جنيه ، وتسهيل عملية الاستيلاء على أموال للشركة قدرها ١٢٨٤٧ جنيها ، والتلاعب فى الميزانية وفى مشتريات الشركة مما أضاع على الدولة ٥٧٤٠٠٠ جنيه .

ولقد حرصنا على ذكر هذا البيان بتفاصيله المؤلمة لاللتشهير ـ كما ذكرنا ـ وانما لكى نستدل منه على أن النظام الادارى والرقابى الحالى يسمح بمثل هذا التلاعب الخطير فى أموال الدولة والقطاع العام بمثل هذه السهولة والبساطة .. ولندرك خطورة الموقف ، ونسرع لتداركه قبل أن يتسع الخرق على الراقع .

ولقد ثبت من الاحصاءات ان النيابة الادارية قامت بتحقيق ١٣ ألف قضية مخالفة ٨٠٪ منها لم يكن يصح احالتها اليها لتفاهتها بدليل أن ٥٠٠٠ قضية قد حفظت و ٦٠٠٠ قضية طلب فيها مجازاة المتهمين اداريا والباقى وهو ٢٠٠٠ قضية كانت من اختصاص النيابة !

ومن مناقشة تقارير اللجان الفرعية التى شكلها مجلس الوزراء فى سبتمبر ١٩٦٦ وضح أن هناك ٣٠٠٠ قضية خاصة بأعضاء مجالس الادارة ومعظمها مخالفات فى صرف استمارات التصدير والاستيراد ، و ٤٠٠ قضية اهمال فى الأموال العامة (١) .

---

(١) جريدة الأهرام فى ١٩٦٦/١٠/٢٠ .

وتشير البيانات الرسمية لديوان المحاسبات الى أن الدولة تتحمل سنويا حوالى نصف مليون جنيه فى بنزين وقطع غيارات للسيارات الحكومية ، وأنه فى السنوات الأربع الأخيرة تم شراء ١٢٠٠ سيارة جديدة منها ٤٠٠ سيارة فاخرة لنقل كبار الموظفين ، و ٢٠٠ موتوسيكل دفعت فيها الدولة نحو ٢½ مليون جنيه ، وأنه خلال العام الماضى تمكن مكتب مراقبة السيارات الحكومية من تحرير ٢٠٠٠ مخالفة أحيلت الى النيابة الادارية • وما خفى كان أعظم •

وقد اكتشف المسئولون فجأة _ ! _ تكدس أرصفة ميناء الاسكندرية بالبضائع التى تحتاجها المصالح الحكومية والأفراد ويشترونها من السوق السوداء لاختفائها من السوق البيضاء !

وقد تجول الوزير المختص فى الميناء وصرح لمندوبى الصحف بأن المشكلة خطيرة لأن السلع المكدسة عبارة عن عدة ملايين من نقد أجنبى ، وتركها مكدسة معناه عدم الانتفاع بهذه الملايين !!

وانتهت العاصفة _ كالعادة _ عند هذا الحد !!

الرقابة الحسابية :

والرقابة الحسابية لها وضع خاص • ويرى الخبير الادارى العالمى لوثر جيوليك أن الهدف الرئيسى من هذه الرقابة ليس ضبط اللص بل القضاء على مغريات الانحراف ، ووقاية الموظف الأمين من أن تحوم حوله الشبهات •

ويقول ان الرقابة الحسابية عموما تشمل ثلاثة أجهزة مستقلة :

١ _ مكتب الشكاوى التابع للوزير المختص •

٢ _ التفتيش العام ويكون فى مستوى مرتفع •

٣ _ ديوان المحاسبات •

ويقترح ثلاثة أمور تجب مراعاتها فى ديوان المحاسبات :

الأول : أن يكون رئيس الديوان فى وضع شبة قضائى • أى أن يكون خارجا تماما عن دائرة السلطة التنفيذية • وبهذه المثابة يكون فحص الديوان للمخالفة بعد وقوعها • تماما مثل القاضى الذى لا يصدر حكمه الا بعد وقوع الجريمة •

الثانى : المحاسبة التى يقوم بها الديوان يجب أن تكون سريعة ، وأن تنشر نتائجها على المسئولين والرأى العام فى الحال لأن مرور وقت طويل يقلل من قيمتها .

الثالث : يقوم رئيس الديوان باصدار تقرير دورى عام عن حالة المحاسبات وتقديمه الى أعلى المستويات لتحديد اجراءات واضحة لتلافى الأخطاء التى حققها الديوان ، واستخلاص مبادىء عامة فى هذا السبيل .

الرقابة التأديبية :

تقوم بضبط الانحراف والخطأ ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتقويم آثار الانحراف ، وأزالة أسباب الخطأ مع توقيع العقاب المناسب . وهى تتحقق حاليا بالوسائل الآتية :

١ ـ المجالس التأديبية .

٢ ـ الادارات القانونية .

٣ ـ مكاتب الشكاوى والتظلمات .

٤ ـ المحاكم الادارية والتأديبية المختلفة .

٥ ـ الرقابة الادارية .

٦ ـ مكاتب التفتيش الفنى والادارى والكتابى .

٧ ـ المخابرات والمباحث العامة والخاصة .

٨ ـ النيابة العمومية والادارية والمالية .

٩ ـ المحاكم الخاصة من عسكرية ، وأمن دولة ، ومستعجلة ، وجنائية .

١٠ـ مأمور التحريات ، وهو نظام اسكندناوى ، أنشأه البرلمان ، لشغله بواسطة أحد أصحاب المهن الحرة الذين لهم دراية وخبرة وصلة وثقافة كبيرة لاختراق جدران الهرم الادارى والبحث والتنقيب فى أى عمل ادارى من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى . ومما تجدر ملاحظته أن تكون رقابة الجوانب الفنية للادارة أو الوزارة أو المصلحة المحلية التى يتبعها الموظف . وعلى الموظفين الفنيين فى هذه الجهات وحدهم فحص وتقييم أعمال الموظفين المنسوب اليهم الانحراف والخطأ . وانه وان لم تكن لهم الكلمة الأخيرة فى الأدانة أو البراءة

وانما يـكون لتقاريرهم وزن كبير لدى المختصين بتحديد المسئولية باعتبارهم خبراء ومساعدين رئيسيين لهم •

أما احالة كل مخالفة ، كبيرة أو صغيرة ، فنية أو غير فنية ، مهمة او تافهة الى الجهات القضائية أو الرئاسية فهو فضلا عما فيه من جهد ضائع ـ كما سلف القول ـ فانه يدخل الموظفين فى متاهات قد لا يفلتون منهـا لعدم درايتها بأعمالهم ، وعدم امكانها تقييمها التقييم السـليم المنطقى العادل •

وبهذا تتحقق النتائج الآتية :

١ ـ يزول الخـوف والرعب والبلبلة من نفوس وقلوب أذهان الموظفين ويصبحون آمنين الى تقدير رؤسـائهم المباشرين لأعمالهم تقديرا صحيحا دون معقب أو تعقيد •

٢ ـ يزول خوف الحكومة والجمهور من الانحراف والخطأ اللذين هما آفـة كل عمل ادارى مهما كان صغيرا أو تافها •

يقول الخبير المستر لوثر جيوليك فى هذا الصدد كلمة حاسمة حكيمة نختتم بها هذا الفصل :

« ان أية حكومة تسرف على نفسها فى استخدام كل هـذه الأنواع المتعددة من الرقابة أو عدد كبير منها خليقة بأن تخنق نفسها حتى الموت • انها ستجد الحركة مستحيلة وان انجاز أى شىء قد صار متعذرا • وازاء هذه المعوقات للعمل يصبح الموظفون أشبه بأحمـال من الجثث الهامدة • وستجد الحكومة صعوبة كبرى فى تعبئة قوى الشعب للعمل البناء » (١)

---

(١) صفحة ١٧٤ من التقرير •

ثانيا مشروعية القرارات الإدارية

ان العمل الادارى أو النشاط الادارى هو أقدم مظهر لنشاط الدولة. فهو أقدم من التشريع ومن القضاء لأنه يمكن تصور دولة بلا تشريع ولا قضاء، ولكن لا يمكن تصور دولة بلا ادارة لأن الادارة هى المظهر الحى لحياة الدولة . وقد يكون فى هذا التصور بعض المغالاة ، ولكن ذلك يبين أهمية أعمال الادارة ، وقراراتها . وآية ذلك ما ساد فترة طويلة من الزمن من تحريم كل رقابة للقضاء على أعمال السلطة التنفيذية على أساس منافاة تلك الرقابة لسيادة الدولة .

على أن هذه الأفكار انقرضت الآن تماما ، ووضع العمل الادارى فى مكانه الطبيعى ، وأصبح يخضع لرقابة شبه تامة من جانب القضاء على أثر سيادة « مبدأ المشروعية » .

فما هو القرار الادارى ؟

عرفه العلامة (دوجى) بأنه كل عمل ادارى يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هى وقت صدوره أو كما ستكون فى لحظة مستقبلة معينة .

وعرفه العميد (بونار) بأنه كل عمل ادارى يحدث تغييرا فى الأوضاع القانونية القائمة .

وعرفه الدكتور سليمان الطماوى بأنه افصاح عن ارادة ملزمة بقصد احداث أثر قانونى . وذلك اما باصدار قاعدة تنشىء أو تعدل أو تلغى حالة قانونية عامة أو موضوعية ، واما بانشاء حالة فردية أو تعديلها أو الغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم .

ولمجلس الدولة عدة تعاريف مقاربة ، بل أكثر وضوحا وتفصيلا اذ يقول في أحدها : « ان القرار الادارى افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة . وكما يكون القرار الادارى منشئا لحالة قانونية جديدة يكون معدلا لحالة قانونية سابقة أو رافضا لطلب بتعديل حالة قانونية قائمة أو بانهاء هذه الحالة » .

وفي تعريف آخر يقول انه : « افصاح من جانب الادارة العامة ، يصدر صراحة أو ضمنا في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا ، وفي حدود المجال الادارى . ويقصد منه احداث أثر قانوني ، ويتخذ صفة تنفيذية . والقرار أو الأمر الادارى على خلاف القوانين واللوائح ، يتم ويحدث أثره القانوني بمجرد صدوره ، وتتوافر له الصفة التنفيذية بغير حاجة الى اعلانه أو النشر عنه اللهم الا اذا كان الاعلان عنصرا أساسيا في كيانه ووجوده » .

١ ــ وقد يكون مصدر الصعوبة في تعريف القرار الادارى تعريفا جامعا مانعا أن الادارة تمارس ــ كما رأينا ــ نوعين من الحقوق :

(أ) الحقوق المالية Droits Patrimonials وهي شبيهة بالحقوق التى يمارسها الأفراد على أموالهم ، وهذه تخضع للقانون الخاص (المدنى) .

(ب) حقوق السلطة droits de Puissance المستمدة من القانون العام . وهذه الحقوق تخضع للقانون الادارى . وهو وحده الذى يكشف عن قرارات ادارية .

لكن الادارة حين تتعامل كما يتعامل الأفراد قد لا تملك من الحرية مثل ما يملكون . وقد يلزمها أن تلتزم قواعد تنظيمية سنتها هي لنفسها ، وتعلقت بها حقوق للأفراد . فهي لا يمكنها ــ مثلا ــ بموجب قرار وزارى أن تبيع بالممارسة ما هو مفروض ألا يباع بالمزاد . وقد يلزمها بموجب قرار آخر أن تسلم بأولوية في الشراء لمن استوفى الشروط التى تخوله هذه الأولوية . وهنا في هذه الحالات وأمثالها تتعدد أعمال الادارة وتتعاقب وتختلف في طبيعتها . فالبيع ذاته عقد مدنى . أما القرار الصادر بالبيع أو الممارسة فهو قرار ادارى .

وفي هذا المعنى قالت المحكمة الادارية العليا :

« من حيث أنه مما يجب التنبيه اليه أن من العمليات التى تباشرها الادارة ما قد يكون **مركبا** له جانبان : أحدهما **تعاقدى** بحت تختص به المحكمة المدنية . والآخر **ادارى** يجب أن تسير فيه الادارة على مقتضى النظام الادارى المقرر ، لذلك فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد فيها جميع خصائص القرارات الادارية ، وتتصل بالعقد من ناحية الأذن به أو ابرامه أو اعتماده . فتختص محكمة القضاء الادارى بالغاء هذه القرارات اذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح . وذلك دون أن يكون لالغائها مساس بذات العقد الذى يظل قائما بحالته الى أن تفصل المحكمة المدنية فى المنازعة المتعلقة به » (١) .

٢ ــ وثمة صعوبة أخرى قد تعترض التعريف بالقرار الادارى تعريفا جامعا مانعا . ومصدر هذه الصعوبة أن القانون الادارى انما يحكم الأعمال القانونية للادارة actes Juridiques دون أعمالها المادية .

وقد يقع اللبس بين العمل المادى والعمل القانونى لأن العمل القانونى قد لا يتأتى تنفيذه الا بعمل مادى .

لكن التفرقة هنا ممكنة ، ومعيارها دقيق أو هو أقرب ما يكون الى الدقة . وهو هو المعيار الذى يفرق بين أعمال الفرد المادية وأعماله القانونية . فحيث يصدر العمل ولا يريد به صاحبه احداث أثر قانونى فهو عمل مادى . أما حيث يصدر العمل عن ارادة متجهة الى ترتيب نتائج قانونية فهو عمل قانونى .

وفى هذا قالت المحكمة الادارية العليا :

« اذا كان الضرر المطلوب التعويض عنه انما يرتبه المدعى على بيان نشره الوزير على صفحات الجرائد والمجلات بمقولة أنه يتضمن التشهير بمن أحيل على المعاش ، ومن بينهم المدعى ، والطعن فى ذمتهم وكرامتهم فيكون الضرر ناشئا عن النشر وهو عمل مادى لا ينهض الى مرتبة القرار الادارى » (٢) .

٣ ــ وثمة صعوبة ثالثة قد تعترض التعريف بالقرار الادارى ، اذ قد يلتبس القرار الادارى بالقرار القضائى . وأكثر ما يكون هذا اللبس

---

(١) يراجع الحكم الصادر فى القضية رقم ١٤٣ لسنة ١ قضائية .

(٢) يراجع حكم ٠/١/١٩٤٨ فى القضية رقم ٣٨ لسنة ١ قضائية .

فى أمور التأديب اذا كان فى الهيئة التأديبية عنصر قضائى (١) ، أو كانت مشكلة من عناصر قضائية يتسع المجال للظن بأن الذى تصدره هيئة كهذه لا يكون الا حكما قضائيا • وهذا الرأى مردود بأن القرار القضائى « هو الذى تصدره المحكمة وهى تؤدى وظيفتها القضائية ، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قائمة بين خصمين • وهو لا ينشىء مركزا قانونيا جديدا ، وانما يقرر وجود حق أو عدم وجوده » (٢) •

ولما كان القرار التأديبى لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين ، وانما ينشىء حالة جديدة فى حق من صدر عليه ، وكانت الهيئة التى تصدره ــ ولو مشكلة من قضاه ــ هى هيئة ادارية فان القرار المذكور يكون قرارا اداريا خاضعا لكل ما تخضع له القرارات الادارية من أحكام وأصول •

فالمسئولية التأديبية مستقلة عن أية مسئولية أخرى تتحقق بالاخلال بحسن سير المرافق العامة •

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا بما يلى :

« ان المحاكمة الادارية انما تبحث فى سلوك الموظف ، وفى مدى اخلاله بواجبات وظيفته • أما المحاكمة الجنائية فينحصر أثرها فى قيام جريمة من جرائم القانون العام » (٣) •

وقضت محكمة القضاء الادارى بما يلى :

« ان موضوع التهمة التأديبية يختلف عن موضوع التهمة الجنائية • فلكل منهما مجالها وعناصرها • وتبرئة الموظف للشك حول ثبوت الجريمة الجنائية لا يمنع من مساءلته تأديبيا ، اذ فى النظام الادارى يجب أن تسود الثقة فى استقامة الموظف ••• فاذا تسرب الشك فانه ينهض بذاته مبررا للمؤاخذة الادارية » (٤) •

---

(١) انشئت المحاكم التأديبية بموجب القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ أما قبل ذلك فكانت السلطة الرئاسية هى التى تملك وحدها سلطة توقيع الجزاء على الموظف •

(٢) يراجع حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٤٨/١/٦ فى القضية رقم ١١٥ لسنة ١ قضائية •

(٣) يراجع حكم المحكمة الادارية العليا فى ٥٩/١/٢٤ فى القضية رقم ٩٤٥ لسنة ٤ قضائية •

(٤) يراجع حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٣/٣ فى القضية رقم ١١٢٢ لسنة ٦ قضائية •

وقضت المحكمة التأديبية بما يلي :

« ٠٠٠٠ انه قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن تفصل فى المخالفات الادارية دون انتظار التصرف في الجريمة الجنائية التى تترتب على تلك المخالفات استنادا الى المادتين ١٨ ، ٢٢ من اللائحة ٠٠٠ ذلك لأن الدعوى التأديبية تتعلق بسلوك الموظف ٠ فهى مغايرة للجريمة من حيث الطبيعة والنوع واجراءات المحاكمة » (١) ٠

أركان العمل الادارى

يتدخل رجل الادارة باستعمال سلطته الملزمة حينما يسترعى انتباهه سبب يجيز له هذا التدخل ، ويكون تدخله مدفوعا بغرض تحقيق الصالح العام ٠ وذلك بالوسائل التى وضعها القانون تحت تصرفه لتحقيق هــذا الهدف (٢) ٠

من ذلك يتضح أن مجمل الأركان التى يتوقف عليها وجود القرار الادارى وسلامته هى بايجاز :

١ ــ السبب

٢ ــ الغاية

٣ ــ الشكل القانونى

٤ ــ المحل المشروع

٥ ــ الاختصاص

الأول ــ السبب Le motif

ويمكن تعريفــه بأنه « حالة واقعيــة أو قانونيــة بعيدة عن رجل الادارة ، ومســتقلة عن ارادته ، تتم فتوحى اليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما » (٤)

والسبب هو الركن الأول فى كل عمــل ادارى ، وأنه كمــا يقول العميد (بونار) سبب وجوده **Constitute la Raison d'être**

---

(١) يراجع حكم المحكمة التأديبية فى ١١/٥/١٩٥٩ فى القضية رقم ٦٥ لسنة ١ قضائية ٠

(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية : د٠ سليمان الطماوى ٠ صفحة ١٦ ٠

(٣) المصدر السابق : صفحة ١٧

اذا لا يمكننا أن نتصـــور عملا اداريا ســليما لا يستند الى سبب معقول يبرره ٠

وهو أساس كل نشاط ادارى ٠ ذلك أن رجل الادارة ، ليس كالفرد العادى من حيث هو حر فى تدخله أو امتناعه عن التدخل ، ولكنه ملزم بألا يباشر هذا النشاط ، وألا يلجأ الى استعمال سلطاته (التى ينطوى اســتعمالها فى أغلب الحالات على الحـد من حريات الأفراد أو حقوقهم ، أو الاعتداء على أموالهم وأشخاصهم) ٠٠٠ الا عندما تقوم الأسباب الداعية الى ذلك ٠ ويجب أن تكون هذه الأسباب مشروعة والا كان الأمر الادارى باطلا حتى لو وجدت أسـباب أخرى مشروعة ٠ **والمفروض فى كل قرار ادارى ، حتى لو صدر خلوا من ذكر أسبابه ، أن يكون فى الواقع مستندا الى دواع تبرره والا كان القرار باطلا (١) ٠**

فالسبب هو اذن ، قرينــة على أن تدخل الادارة تبرره المصلحـة العامة ٠ وهو فى نفس الوقت ضـمان لعدم تدخل الادارة فى أى وقت يريده الموظف المختص ، ولكن فى الوقت الذى تقتضيه المصلحة العامة ٠

ولقد عرفه مجلس الدولة بقوله : « السبب بوجه عـام هو الحالة الواقعية أو القانونية التى تسوغ تدخل رجل الادارة بسلطته الملزمة» (٢)

وهو ما رددته المحكمة العليا بقولها : « ان القرار الادارى يجب أن يقوم على سـبب يبرره ٠ فلا تتدخل الادارة الا اذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها » (٣)

١ ــ قد يشترط القانون بعض القرارات الادارية ٠ وحينئذ يصبح هذا الاجراء شكلا أساسيا فى القرار يترتب على اهماله بطلانه ٠

٢ ــ أما اذا لم يلزم المشرع الادارة بذلك فليس عليها حرج فى أن تخفى تلك الأسباب ٠

وهــذا هو المســلك المقرر فى فرنسا ، وما أخذ به مجلس الدولة المصرى باستمرار كما أوضحنا فى موضع آخر ٠

من ذلك ما قضى به المجلس فى أحد أحكامه :

---

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/٣/١٩ ٠
(٢) بحكمه الصادر فى ١٩٥٣/١٢/٢٢ ٠
(٣) بحكمها الصادر فى ١٩٥٥/١١/٥ ٠

« ... ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه وان كانت الادارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها الا حيث يوجب القانون ذلك عليها ، الا أنها اذا ما ذكرت أسبابا فان هذه الأسباب ، ولو في غير الحالات التى يوجب القانون ذكر أسباب فيها ، تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الادارى » (١)

وتسبب القرارات الادارية فى غاية الأهمية ، ومن أنجح ضمانات الأفراد لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الادارة . ولهذا فان المشرع المصرى يتوسع فى الوقت الحاضر ، فى اشتراط تسبيب القرارات الادارية . كما أن مجلس الدولة اليونانى قد أنشأ على عاتق الادارة التزاما بتسبيب قرارات معينة تتعلق بالحريات العامة حتى لو لم يلزمها المشرع بتسبيبها . كما أن العمل يجرى فى الولايات المتحدة الأمريكية على تسبيب القرارات الادارية (٢) .

ولكى يحقق التسبيب الغرض منه يجب أن يكون واضحا بدرجة تمكن من تفهمه ورقابته . فاذا اكتفى القرار التأديبى مثلا بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التى من أجلها اتخذ اعتبر فى حكم القرار الخالى من التسبيب (٣) وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار اجمالى يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة (٤) .

وقد أجملت محكمة القضاء الادارى المصرية فى حكمها الصادر فى ١٩٥٥/٢/٦ المبدأ سالف الذكر بقولها :

« ... والتسبيب حسبما استهدفه القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ بشأن مزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة يجب أن يكون كافيا منتجا فى فهم الواقع فى شأن الطالب ... حتى يتبين كل طالب مركزه فيتدارك ما فاته ان كان الى ذلك سبيل ... ومن ثم اذا كانت اللجنة قد اقتصرت فى تسبيب قرارها هذا التسبيب يشوبه القصور المخل الذى لا يمكن معه أن يتبين منه ما سلف ايضاحه »

هذا ويجب أن يحتوى القرار على أسبابه فى صلبه . أما الاحالة

---

(١) حكم ١٩٤٨/٥/١٥ .
(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية . دكتور سليمان الطماوى . صفحة ١٧٨ .
(٣) حكم مجلس الدولة فى ١٩٤٨/١١/١٩ .
(٤) حكم مجلس الدولة فى ١٩٤٨/٣/١٢ .

الى قرار آخر أو الى وثيقة أخرى فليس كافيا فى نظر مجلس الدولة الفرنسى (١) .

ثانيا - الغرض أو الغاية

لعل هذا العنصر هو أدق العناصر جميعا ، وأصعبها تحديدا بما يحدث فى العمل من الخلط بينه وبين ركن السبب .

واذا كان السبب - كما أوضحنا - يمثل الجانب المادى فى العمل الادارى (باعتباره حالة واقعية تنشأ وتتم بعيدا عن ارادة رجل الادارة الذى يتدخل) فان الغرض أو الغاية (ويمكن تسميته أيضا بالدافع أو الباعث) يمثل الجانب الشخصى من هذا العمل .

فهو الهدف النهائى الذى يسعى رجل الادارة الى تحقيقه من وراء اتخاذ قراره ، أو اصدار أمره .

ذلك أن رجل الادارة عندما يواجه حالة واقعية معينة ، ويرى أنه قد سنحت الفرصة له للتدخل واستعمال اختصاصاته ، فانه يفكر ويقدر ، على ضوء ما لديه من اعتبارات ، النتائج التى يمكن أن تنجم عن عمله أو تدخله . فاذا ما وضح له الهدف أو الغرض الذى يجب عليه تحقيقه ، أو يرى تحقيقه للمصلحة العامة ، فانه يتدخل ، ويؤدى دوره .

وعليه فان الغرض يمثل لنا الحالة النفسية لرجل الادارة عندما يتدخل ، ويتخذ قرارا معينا .

ويرى بعض الفقهاء - ومنهم العلامة دوجى - أن عنصرى السبب والغاية منفصلان كل الانفصال .

ويرى آخرون - ومنهم العلامة بونار - أنهما يشتركان فى دفع رجل الادارة الى اتخاذ تصرفه أو قراره .

ويرى فريق ثالث - ومنهم العلامة جيز - أنهما ممتزجان فى ركن أو عنصر واحد هو (السبب الدافع) .

والحقيقة أنه اذا كان السبب - كما ذكرنا - هو قرينة على أن تدخل الادارة تبرره المصلحة العامة وضمان لتدخلها فى الوقت الذى تقتضيه

(١) حكمه الصادر فى ١٩٤٩/٥/٦ .

هذه المصلحة ٠٠٠٠ فان الغرض يقوم بوضع الحدود الخارجية لهذا التدخل حتى لا يكون أكثر منها أو أقل • وفى هذا المعنى يقول العلامة دوجى : « **ان العمل يعتبر اداريا ، لا لأن القائم به ينتمى الى الهيئة الادارية ، ولكن لأنه مقصود به تحقيق غرض مرفقى** » ٠٠٠٠ وذلك لأن رجل الادارة يخضع لقاعدة عامة هى ألا يهدف فى جميع أعماله الا الى تحقيق مصلحة عامة • فاذا خرج عن هذه القاعدة فانه يفقد صفته كموظف ويصبح عمله بالتالى اعتداء ماديا لا عملا اداريا • وهذا هو نطاق نظرية (التعسف أو الانحراف فى استعمال السلطة) •

ثالثا ــ الشكل القانونى Le forme Legale :

يجب أن نفرق هنا بين ناحيتين :

أولا ــ الأصل أن الادارة غير مقيدة بشكل معين فى الافصاح عن ارادتها • وبالتالى تكون القرارات الادارية ليس لها أشكال تحصرها ، بل هى تعبير من الموظف المختص عن ارادته فى التصرف على وجه معين ، وفى أمر معين ، ولغرض معين من أغراض وظيفته ، وفى حدود اختصاصه •

وعلى هذا قد يكون القرار الادارى بالقول ، وقد يكون بالكتابة • وهو جائز بالبرق أو بالبريد أو بالتليفون وكالاشارات الرسمية العاجلة •

وكما يكون صريحا قد يكون ضمنيا مثل قرار تخطى الموظف صاحب الدور فى الترقية المستفاد من قرار آخر صادر بترقية موظف سواه يليه فى كشف الأقدمية • و مثل الرد على شكوى موظف بمجرد ارفاق فتوى لقسم الرأى بمجلس الدولة فى المسألة المعروضة أو مسألة أخرى مماثلة ضد مصلحته (١) •

ولما كان الأصل أن القرار الادارى ــ ككل عمل قانونى ــ يجب أن يتجسد فى مظهر خارجى بأن تعلن الادارة عن ارادتها • فاذا التزمت الصمت فلا يمكن أن يترتب على ارادتها أثر ما لأن القرارات الادارية المختلفة انما تصدر بقصد الزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل ــ أو لتحقق بالنسبة اليهم أثرا قانونيا معينا ــ لما كان ذلك فيجب أن تتخذ

---

(١) يراجع حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١١٣ سنة ٢ قضائية بجلسة ١٨/١١/١٩٤٧ •

تلك القرارات مظهرا خارجيا حتى يعلم بها الأفراد ، ويرتبوا تصرفاتهم على أساسها ٠

ولكن المشرع ــ فى سبيل حماية الأفراد من عنت الادارة ــ يفترض فى بعض الأحوال أن الادارة قد أعلنت عن ارادتها حتى ولو التزمت الصمت المطبق ٠ فكثيرا ما يتقدم الأفراد بطلبات فتتعمد الادارة عدم الرد عليهم بالقبول أو الرفض تعنتا وتعسفا منها ٠ ومع ذلك يمتنع على الأفراد الطعن فى قراراتها المستمدة من هذا الصمت لأنها لم تتخذ شكلا خارجيا (١) ٠

١ ــ وتلافيا لمثل هذه المواقف قرر المشرع أن سكوت الادارة مدة معينة يعتبر بمثابة قرار بالرفض ٠ فالفقرة الثانية من المادة (١٩) (٢) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ٠

٢ ــ كما أن المادة الثامنة (٣) من القانون عينه تنص على أنه « يعتبر فى حكم القرارات الادارية رفض السلطة الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح » ٠

٣ ــ واذا كانت القرينة فى الحالتين السابقتين هى قرينة سلبية على الرفض فان المشرع يضع قرائن ايجابية فى بعض الحالات :

(أ) ومن أوضح هذه الحالات ما نص عليه قانون التوظف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من الزام الادارة بقبول استقالة الموظف فى خلال ٣٠ يوما من تاريخ تقديمها والا اعتبرت الاستقالة مقبولة اذا مضت تلك المدة (٤) ٠

(ب) وقد نصت المادة (٧٩) من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذى حل محل ذلك القانون بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على تعديل النص المذكور كما يلى :

« ٠٠٠ ويجب البت فى الطلب (الاستقالة) خلال ثلاثين يوما من

---

(١) النظرية العامة للقرارات الادارية : د٠ سليمان الطماوى طبعة ١٩٥٧ صفحة ١٥٥ ٠

(٢) حلت محلها المادة (١٢ ب) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ٠

(٣) تقابل المادة ١٠/١٤ أيضا من القانون المذكور ٠

(٤) المادة (٧٢) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى حل محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ٠

تاريخ تقديمه والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن طلب الاستقالة معلقا على شرط أو مقترنا بقيد • وفى هذه الحالة لا تنتهى خدمة العامل الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابته الى طلبه (١) •• الخ •

(ج) ومن هذا القبيل أيضا المدد التى يحددها المشرع للسلطة المركزية فى اشرافها على الهيئات اللامركزية ، اذ بمرور تلك المدد يفترض المشرع أن القرارات المرفوعة الى السلطة المركزية للتصديق عليها بمثابة القرارات المصدق عليها اذا لم تبد السلطة المركزية رأيها فى خلال المدة المحددة •

٤ ـ واذا كان الأصل أن مرور المدة يعتبر قرينة مطلقة على قيام القرار ـ ايجابيا أو سلبيا ـ فان مجلس الدولة المصرى قد خرج على هذه القاعدة فيما يتعلق بالتظلمات اذ جعل مرور مدة الستين يوما المنصوص عليها ـ قرينة نسبية يمكن اثبات عكسها • بمعنى أن الادارة اذا كانت بسبيل التصالح مع من قدم التظلم فانه لا يفقد حقه فى رفع دعوى الالغاء لمجرد مرور ٦٠ يوما على تاريخ انقضاء المدة المحددة للرد • (٢)

٥ ـ الا أن مجلس الدولة المصرى قد استثنى من مجال هذه القرينة طائفة من القرارات الادارية • (٣)

وهذا كله اذا لم يوجب القانون أن يصدر الأمر الادارى فى شكل خاص باعتبار أن العمل الادارى ، ككل عمل قانونى ، تعبير وافصاح عن الادارة بقصد تحقيق أثر قانونى • وعلى ذلك فيجب أن يتخذ هذا الافصاح شكلا خارجيا حتى يترتب عليه أثره فى عالم القانون • وطالما انه لم يتجسد فى هذا الشكل الخارجى فلا أثر له • ولكن ليس كل افصاح أو تعبير من جانب الادارة يكون هذا الركن ، بل لا بد أن يكون مصحوبا بنية احداث أثر قانونى • (٤)

---

(١) تقابل المادة (٧٢) المشار اليها فى الهامش السابق •

(٢) من ذلك الحكم الصادر فى ١٢/١٢/١٩٥١ •

(٣) أول أحكامه فى هذا الخصوص حكمه الصادر فى ١٥/٢/١٩٥٤ الذى جاء فيه أن لجنة المعارضة التى نص عليها القانون ٨٩ لسنة ٤٦ بانشاء نقابة المهن الهندسية ولو أنها لجنة ادارية الا أن القانون قد وكل اليها الفصل فى خصومة تقوم بين طالب القيد ومجلس النقابة دون تقييدها بموعد معين • وهى بهذا الوضع ذات اختصاص قضائى ، وما تصدره من قرارات تخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى طبقا للمادة (٦) من قانون مجلس الدولة (تقابل المادة ١٠/٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) •

(٤) نظرية التعسف فى استعمال السلطة : د• سليمان الطماوى طبعة ١٩٥٠ ص ٣٠

ثانيا ــ فان أوجب القانون صدور القرار أو الأمر الادارى فى شكل خاص

وجب النزول على حكمه والا عيب القرار فى شكله ، وجرت عليه أحكام البطلان لأن هذا القيد الشكلى هو ركن كسائر أركان القرار أو الأمر الادارى يترتب على الاخلال به البطلان بلا حاجة الى نص (١) ٠

(أ) ــ قد يفرض المشرع على الادارة قبل اصدار قرار معين القيام باجراءات تمهيدية كاعلان ذوى الشأن لتسمع أقواله ، أو اجراء تحقيق ، أو محاولـة الاتفـاق الودى مع بعض الأفراد أو اتمـــام بعض اجراءات العلانية ٠٠٠ الخ ٠

وفى كل هــذه الحالات يتعين اتمام هذه الاجراءات قبل اصـــدار القرار ٠ ولمجلس الدولة الفرنسى قضاء غزير فيما يتعلق باطلاع الموظف على ملفه قبل اتخـاذ الاجراءات التأديبيـة ٠ فهو لا يكتفى بأن يحتوى الملف على جميع الوثائق التى تهم الموظف ، وأن يكون فى وضع يسمح له بالاطلاع على الملف ٠ **وعلى هذا الأساس لم يقبل المجلس من الادارة أن تطلب من موزع بريد يقطن فى الجزائر الحضور الى باريس للاطلاع على ملفه (٢) ٠**

ومن هذا القبيل أيضا حكم مجلس الدولة المصرى من أن المادة(٨٥) (٣) من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه قبل توقيع الجزاء عليه ، ومن ثم يكون باطلا كل جزاء يوقع على موظف لم يواجه بالتهمة المنسوبة اليه ولم تسمع أقواله عنها ولم يحقق دفاعه فيهـــا (٤) ٠

وقد نص على ذلك أيضا فى المادة (٨٠) من القانون ٦٤ لســـنة ١٩٦٤ الخاص بشأن العاملين المدنيين بالدولة (٥) ٠

(ب) وأحيانا يحدد المشروع مددا معينة للاجراءات الادارية التى تؤدى الى اصدار القرار الادارى كمنح الأفراد مهلة محددة قبل صـــدور

---

(١) المصدر السابق ص ٢٠

(٢) حكم الصادر فى ١٩٣٧/٥/٢٨ ٠

(٣،٤) تقابلان المادة (٥٦) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى حل محل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ٠

(٥) حكمه الصادر فى ١٩٥٤/٣/٩ ٠ وهى تقابل المادة (٥٦) من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١

القرار ليعدوا فيها أنفسهم لمواجهته · وحينئذ يتعين احترام تلك المدد(١)·

(ج) وقد يفرض المشرع على الادارة ــ قبل اصدار قرار معين ــ استشارة فرد معين أو هيئة معينة · وحينئذ يجب أن تتبع هذه الشكلية قبل اصدار القرار والا كان باطلا (٢) ·

(د) وقد يستلزم المشرع صدور القرار من لجنة معينة أو بعدد معين من أعضائها فيجب احترام هذا الأمر والا كان باطلا كذلك ·

وان قواعد الشكل والاجراءات انما هى قيود رسمت لكى تلتزمها الادارة فى تصرفاتها حماية للصالح العام · ويترتب على عدم التزامها بطلان القرارات الادارية دون حاجة الى نص · وكان مقتضى ذلك الغاء تلك القرارات بمجرد ثبوت المخالفة ·

وهذا ما كان يسير عليه مجلس الدولة الفرنسى · غير أنه فى قضائه الحديث قد خرج على تلك القاعدة اذ صدرت أحكام رفض فيها الغاء القرار الادارى رغم ثبوت المخالفة · وبعد تردد استقر على التفرقة بين الشكليات الجوهرية التى رتب الالغاء جزءا على مخالفتها والشكليات الثانوية أو غير الجوهرية التى رتب الالغاء جزءا على مخالفتها ، والشكليات الثانوية أو غير الشكليات مقررة لصالح الادارة لا يقبل من الأفراد الاستفادة منها (٣) ·

وقد سار مجلس الدولة المصرى على هذا النهج ·

على أن هذه الضرورة تقدر بقدرها ، وتخضع لرقابة القضاء · وهذا ما أعلنه مجلس الدولة المصرى بحكمه الصادر فى ٢٦ فبراير ١٩٥٢ بقوله :

« ان ما تقضى به الضرورة استثناء لملابسات خاصة كسرية لا يجوز

---

(١) مثال ذلك ان المادة (٣٠) من قرار وزير الداخلية الصادر فى ١٩٤٧/١١/٢٦ الخاص بالعمد والمشايخ ينص على أن يعلن المدير بصفته رئيسا للجنة الشياخات العمدة أو الشيخ بقرار احالته الى اللجنة المذكورة مع بيان الأسباب ·· الخ قبل موعد الجلسة بأسبوع على الأقل ·

(٢) مثال ذلك أخذ رأى لجنة شئون الموظفين فى أمر معين وان كان استشاريا فى النهاية الا أن الحصول عليه لازم قانونا · وكذلك أخذ رأى ادارة الفتوى فى مجلس الدولة للصياغة والمراجعة ·· الخ ·

(٣) مثال ذلك ان أحد الجنود طلب الغاء تجنيده على أساس عدم الكشف الطبى عليه لأن هذا الاجراء شرع لمصلحة الجيش لا الجنود ·

افشاؤها ، أو فرصة لا يستطاع تفويتها ، يخضع لحكم هذه الضرورة طبقا للنظرية المعروفة على أن تقدر الضرورة بقدرها ، وعلى أن يخضع هذا التقدير لرقابة هذه المحكمة » (١) .

(هـ) ولا يجوز للادارة تصحيح القرار الادارى بأثر رجعى لأنه قرار ولد معيبا ، ولتصحيحه لابد من اصدار قرار جديد سليم الا اذا كان العيب عبارة عن خطأ مادى لا أثر له على صحة القرار اطلاقا مثل اغفال توقيع أحد الأعضاء الثابت حضورهم فى مناقشات المجلس أو اللجنة ، فان توقيعه بعد الجلسة لا يبطل القرار .

(و) كما ان قبول صاحب المصلحة العيب الشكلى لا يصحح القرار المعيب لأن الاجراءات مقررة للصالح العام الا اذا كان حضور صاحب المصلحة مثلا دون الاعتراض تصحيح هنا للعيب .

ويكون للأمر الادارى وجود وقوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية . وعليه فان كل الأعمال التحضيرية التى تسبق الأمر الادارى ، كالآراء التى تبديها المصالح الفنية وفتاويها لا تعتبر قرارات ادارية . كذلك الحال بالنسبة للأوامر والمنشورات المصلحية ، فهى لا تعتبر أوامر ادارية لأن الادارة لا تقصد من ورائها الا تنظيم سير العمل لا ترتيب آثار قانونية قبل الغير .

وهذا الاعلان عن الارادة الادارية هو المعول عليه ، فليس لأحد — ولا للقاضى — أن يبحث عن ارادتها الباطنية ، بل تتحدد الآثار القانونية بالنطاق الذى رسمه الافصاح عن الارادة .

الرابع — المحل المشروع L'objet

ان محل العمل الادارى هو الأثر الذى يتولد عنه حالا ومباشرة . وهذا الأثر هو انشاء أو تعديل أو الغاء حالة قانونية معينة ، بشرط أن يكون ذلك ممكنا وجائزا قانونيا . وبهذا يتميز محل العمل القانونى ،

---

(١) مثال ذلك أنه قضى بحكمه الصادر فى ٣/١٢/٩٥٢ ان المادة/٤٣ من لائحة النظام الدراسى والتأديبى لطلاب الجامعات تجيز للعميد أن يحرم الطالب الذى يضبط متلبسا فى حالة غش من الامتحان . فاذا لم يفعل العميد ذلك فلا يترتب عليه بطلان الاجراءات لأنها لم تشرع كضمانة للطالب من ضمانات التحقيق بل كاجراء تحفظى يجريه العميد .

وهو دائما أثر قانونى ، عن محل العمل المادى وهو دائما نتيجة مادية واقعية ٠

وعلى ذلك فقرار فصل موظف يتكون محله من هذا الأثر الناشىء عن فصم كل علاقة بين الموظف والدولة ٠ والقرار الصادر بمصادرة بعض أو كل أموال أحد الأفراد محله ازالة ملكية هذا الفرد عن الأموال المصادرة ٠٠٠ الخ ٠

فاذا لم يكن ثمة محل مشروع فى القرار الادارى يكون مخالفا للقانون ، وبالتالى يكون باطلا لهذا السبب بالذات عدا الأسباب الأخرى ان وجدت ٠

الخامس ـ الاختصاص Competence

ان القانون يحدد لكل موظف أو هيئة اختصاصا معينا ٠ وليس لرجل الادارة أو لهيئة ادارية الا ما نيط بهما من أعمال فى حدود هذا الاختصاص ٠

وفكرة الاختصاص تتحدد بالعناصر الآتية :

١ ـ **عنصر شخصى** : يجب أن يصدر القرار الادارى من الشخص أو الهيئة اللذين حددهما المشرع ٠ وبالتالى يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانونى ، وسلطة التعبير عن ارادة الدولة ٠ وتثبت هذه الصفة أو السلطة لعضوية الادارة أو الهيئة بالقرار الصادر لكل منهما ٠ وتتوقف شرعية العمل على هذا القرار ٠ وقد اعتبر الفقهاء قواعد الاختصاص فى القانون العام مناظرة لقواعد الأهلية فى القانون الخاص ٠ ويترتب بطلان القرارات الادارية على هذا الأساس ٠

ومع ذلك قد يعتبر العمل الادارى سليما رغم عدم تعيين الموظف فى العمل الادارى الذى قام به تعيينا سليما ، أو عدم تعيينه اطلاقا لأسباب مختلفة (حسن سير المرافق العامة ـ الثورات ـ حسن النية ٠٠٠ الخ) ٠

ويبقى للموظف أو للهيئة الحق فى ممارسة اختصاصاتهما ما بقيت لهما الصفة العامة التى تخول لهما حق ممارسة الاختصاصات ٠

٢ ـ **عنصر موضوعى** : لا يكتفى المشرع بتعيين الأشخاص أو الهيئات الذين لهم حق ممارسة الاختصاصات وانما أيضا يعين الأعمال التى يجوز لهم ممارستها ٠ فاذا ماخرجوا عليها كان قرارهم باطلا ٠

ويتخذ خروج رجل الادارة أو الهيئة الادارية على القيود الموضوعية لاختصاصهما صورتين :

(أ) اغتصاب السلطة كأن يدعى فرد عادى أنه موظف عام أو أن تمارس احدى السلطات العامة الثلاثة (تشريعية ـ تنفيذية ـ قضائية) اختصاص سلطة أخرى ٠

(ب) عدم الاختصاص الموضوعى البسيط كأن يصدر موظف قرارا من اختصاص موظف آخر سواء كان زميلا أو رئيسا أو من جهة مصلحية أخرى ٠

٣ ـ **عنصر مكانى** : وذلك بتحديد الدائرة المكانية التى لرجل الادارة أن يباشر اختصاصه فيها ٠

٤ ـ **عنصر زمانى** : وذلك بتحديد فترة يكون لرجل الادارة فيها أن يباشر اختصاصه ٠ فاذا ما انتهت زال هذا الاختصاص (فوات الميعاد القانونى مثلا) ٠

السلطة التقديرية والسلطة المقيدة

هل رجل الادارة حر دائما فى التدخل ؟

هل هو مقيد ؟

هل هو ذو سلطان حر فى بعض الحالات ومقيد فى البعض الآخر ؟

وهذه الفكرة ـ التى تعد حديثة نسبيا ـ من الأركان الأساسية للأمر الادارى كما رأينا ٠

فضلا عن أنها من المبادىء الأساسية التى يقوم عليها القانون العام الحديث ٠ وبعد أن وضحت معالمها ، واستبانت حدودها ـ بفضل أبحاث فقهاء القانون العام وقضاء مجلس الدولة الفرنسى ـ قد ساعدت على :

١ ـ اطلاق يد الادارة فيما فيه تحقيق الصالح العام والخير المشترك ٠

٢ ـ حفظ حقوق الأفراد ، وصيانة حرياتهم الأساسية ٠

ولايضاح هذه الفكرة نذكر أنه عندما يمنح القانون رجل الادارة سلطة معينة ، أو حينما يزوده باختصاص ما ، فانه يسلك أحد طريقين :

١ ـ فهو يستطيع أن يفرض عليه بطريقة آمرة ، وعلى سبيل

الألزام الهدف المعين الذى يجب عليه تحقيقه ، وأن يحدد له الأوضاع التي ينبغي أن يتخذها للوصول الى هذا الهدف ·

وبهذه الطريقة يملى القانون مقدما على رجل الادارة فحوى القرار الذى يجب عليه اتخاذه ·

وتسمى سلطاته أو اختصاصاته فى هذه الحالة محدودة أو مقيدة

وقد قارن الاستاذ (فالين) عمل الادارة فى هذه الحالة وعمل القاضي · فكلاهما يقتصر عمله على مجرد تطبيق القانون عند تحقيق شروطه · ففى هذه الحالة يصبح عمل الادارة آليا تقريبا اذ أنه بمجرد توفر شروط رخصة مثلا تصبح الادارة ملزمة بمنحها دون أى تقدير آخر من جانبها ·

٢ ـ واما أن يترك للادارة شيئا من التقدير والحرية فتصبح حينئذ طليقة ـ فى هذه الحدود ـ فى كيفية استعمال سلطاتها ، ويكون لها الكلمة الأخيرة فى تقدير ملاءمة القرارات التى تتخذها بناء على هذه السلطات · وتسمى السلطة فى هذه الحالة تقديرية ·

وقد حدد العلامة (بونار) هذا النوع من السلطة فقال : « سلطة الادارة تقديرية حينما يترك لها القانون ـ الذى يمنحها اياها ـ الحرية فى أن تتدخل أو تمتنع ، ووقت هذا التدخل ، وكيفيته ، وفحوى القرار الذى تتخذه · فالسلطة التقديرية تنحصر اذن فى حرية التقدير التى يتركها القانون للادارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه » ·

ولكن المسألة ليست سهلة كما يبدو ، بل انها تثير عدة منازعات قانونية أوجزها وأوضحها الأستاذ (فالين) فى ثلاثة أقسام كما يلى :

(أ) قد يكون مثار النزاع هو البحث فى **صحة قيام الحالة** التى تدخلت الادارة على أساسها · مثلا : هل كانت هناك اضطرابات تستدعى تدخل البوليس واطلاق الأعيرة النارية ؟ · هل أخطأ الموظف خطأ يستوجب العقاب ؟ هل كان المنزل الذى أمرت الادارة بهدمه آيلا حقا للسقوط ؟ ··· هل استقال الموظف الذى قبلت استقالته فعلا ؟ ··· الخ

(ب) وقد يكون مثار النزاع هو **التكييف القانونى** لهذه الوقائع على فرض حدوثها · مثلا : هل هذه الأعمال التى ينسب الى الموظف ارتكابها تكون الجريمة التأديبية ؟

(ج) وأخيرا قد تدور المنازعة حول تقدير **أهمية هذه الوقائع** التى

ثبت قيامها . هل هى ــ مثلا ــ تستحق التدخل ؟ أم كان ينبغى عدم التدخل ؟ هل كان الاجتماع المطلوب عقده سيهدم الأمن العــام حقا حتى يرفض ؟

والتقدير هنا قد يقوم على أساس احتمــالات مستقبلة وغير محققة كما هو واضح ، وليس على أساس وقائع مادية قائمة .

وقد أصدر مجلس الدولة أحكاما بهذا المعنى جاء فى واحد منهـا ما يلى :

« من حيث أنه وان كان لا يجوز لمحكمة القضاء الادارى تقدير ملاءمة اصدار القرار الادارى أو عدم ملاءمته الا أن لها الحق فى بحث الوقائع . التى بنى عليها القرار بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون . وحقها فى ذلك لا يقف عنـد حد التحقق من صحة الوقائع المادية التى بنى عليها القرار ، بل يمتد الى تقدير هذه الوقائع اذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التى بنى عليها القرار » . ...

الى أن قال الحكم :

« ومن حيث أنه يبين من ذلك أن القرار المطعون فيه قد انبنى على وقائع غير صحيحة . كما أنه لم يقدر الوقائع الثابتة تقديرا سليما فيكون والحالة هذه قد جاء مخالفا للقانون » .

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسى والمصرى على أن الادارة ، وهى تقوم بهذا التقدير تتحمل التزاما لا يمكنها بحال من الأحوال أن تتخلص منه ، وهو أن تضع نفسها فى أفضــل الظروف والأحوال للقيــام به ، ويجب عليها أن تجريه بروح موضوعية ، وبعيدا عن البواعث الشخصية ، وبشرط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لاجرائه (١) .

وهكذا يصبح ركن الغرض هو الحد الذى تقف عنده حرية الادارة ، ويبدأ عنده الانحراف . ولذلك عرف الفقيه الفـرنسى أوكـوك انحراف السلطة بأنه :

« يوجد عيب الانحراف حينما يســتعمل رجل الادارة ســـلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل الذى فرضه القانون ، ومع اتخاذه قرارا يدخل فى اختصاصه ، ولكن لتحقيق أغراض أخرى غير التى من أجلها منح هذه السلطات » .

(١) نظرية التعسف فى استعمال السلطة . المصدر السابق ــ صفحة ٢٨٤ .

ولم تختلف التعريفات الأخرى عن هذا التعريف ٠

ويبين من تحليل هذه التعريفات جميعها أن عيب الانحراف ينطوى على عنصرين :

١ ـ عنصر ايجابى يتضمن أن القرار الادارى قد فقد ركن الغرض ٠

٢ ـ عنصر سلبى يتضمن أن القرار الادارى المذكور قد سلمت أركانه الأخرى ٠

واذا كان العنصر الثانى سهل التمييز لأنه يقوم على وقائع مادية ثابتة فان مجلس الدولة يبدأ دائما ببحثه لظهوره بعكس الثانى فانه خفى مستتر ٠ فاذا ما توصل الى اثبات عدم سلامته فانه يكون فى غنى عن بحث العنصر الأول لأنه يستوى عند الطاعن أسباب الالغاء ٠

وفى حكم لمجلس الدولة الفرنسى :

« ٠٠٠ وتكون المخالفة صارخة حينما تهدف الادارة أولا وأخيرا الى تحقيق غرض لاحق لها فى تحقيقه بالوسائل التى استعملتها ٠ وحينما يكون الغرض المشروع الذى تذرعت به فى الظاهر مجرد ذر للرماد فى العيون ، ووسيلة لستر الغرض الحقيقى الذى تتوخاه من اتخاذ قرارها » ٠

وفى الحقيقة ان عيب الانحراف لا يمكن البحث أو التحدث عنه الا عندما تتمتع الادارة بقسط من الحرية فى تقدير أعمالها ٠ **وبمعنى آخر أن عيب الانحراف هو عيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية للأمر الادارى ٠**

وفى هذا المعنى يقول الأستاذ (والتر Walter) :

« والغرض من العمل الادارى لا يمكن للقضاء أن يخضعه لرقابته الا فى الحالة التى يكون للادارة أن تتصرف ببعض الحرية » ٠

وفى حكم لمجلس الدولة المصرى :

« الموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ، ونفذها بقصد الخروج على أغراض القانون وأهدافه ٠ **فهو استعمال للقانون بقصد الخروج على القانون** ٠ وبهذه المثابة تكون اساءة استعمال السلطة ضربا من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه ٠ فهى لاتخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون ، بل وللقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه » ٠

ما هو معيار تحديد درجة تفويض

السلطة للادارة ؟

اذا كان الأصل أن يضع المشرع الخطوط العامة التى تعمل السلطة التنفيذية فى نطاقها فان الادارة ليست بالآلة الصماء ، بل تتكون من أفراد مدركين لمسئولياتهم ، عالمين بما ينفع وما يضر ، ويواجهون ظروفا متغيرة تقتضى فى معظم الحالات تنويعا فى المعاملة والتصرف • وللجماعة مصلحة أكيدة فى أن تمكن الادارة من مواجهة كل حالة وفقا لظروفها الخاصة حتى يمكنها تحقيق المصلحة العامة عن طريقها •

ومن هنا ولدت فكرة السلطة التقديرية ، وضرورة وضع معيار واع، مرن للتفرقة بينها وبين السلطة المقيدة •

وليست الصعوبة كلها فى تقبل هذه الفكرة التى تتطلبها التطورات الحديثة فى الادارة ، بل فى وضع معيار تنفيذها • وفيما يلى بعض المعايير المقترحة فى هذا الشأن :

١ ـ من أقدم الآراء التى قيلت فى هذا الصدد أن الادارة تتمتع باختصاص تقديرى فى الحالات التى لا تواجه فيها حقا شخصيا عاما •

ويعيب هذا الرأى صعوبة تحديد الحقوق الشخصية العامة • كما أن نشاط الادارة لا بد وأن يمس تلك الحقوق بطريق مباشر أو غير مباشر •

ومع ذلك فان التوجيه المستمد من هذا الرأى كان له أثر كبير على القضاء •

٢ ـ وذهب رأى آخر الى أن سلطة الادارة تكون تقديرية اذا كان من المستحيل اخضاعها فى ممارسة تلك السلطة للقضاء •

ولكن هذا الرأى ـ كما هو واضح ـ هو مصادرة للمطلوب لأن عدم خضوعها للقضاء فى هذا الاختصاص انما هو نتيجة لكونه تقديريا لا العكس •

٣ ـ ويذهب الفقيه الألمانى (أوتوماير) الى الربط بين السلطة والقرارات • فيقول بأن القرارات الادارية الكاشفة (التى تكشف عن حق قائم) تصدر عن اختصاص مقيد • أما القرارات الادارية المنشئة (التى تنشىء حقا لم يكن موجودا من قبل) فتصدر عن اختصاص تقديرى •

وقد أخذ مجلس الدولة المصرى فى قضائه الحديث بهذا الرأى على الأقل فيما يتعلق بجواز سحب القرارات الادارية .

ولكن يعيب هذا الرأى أنه استبدل مشكلة بأخرى ، اذ ينبغى معرفة متى يكون القرار الادارى منشئا ومتى يكون كاشفا .

كما أن من القرارات المنشئة ما يصدر عن اختصاص مقيد مثل منح ترخيص استوفى الشروط القانونية اذا كان القانون يجعل منح الترخيص الزاميا لكل شخص استوفى هذه الشروط ، ومثل تعيين الأول فى مسابقة تجريها الادارة اذا كان القانون يلزمها بذلك ... الخ .

٤ ـ ويرى بعض الفقهاء أن جوهر السلطة التقديرية ينحصر فى حق الادارة فى اختيار حل واحد بين عدة حلول كلها مشروعة ، بينما يتعين على الادارة فى الاختصاص المقيد أن تلتزم حلا واحدا بعينه بحيث اذا تعدته أصبح عملها غير مشروع .

وهذا الرأى تقتصر قيمته على أنه تعريف دقيق للسلطة التقديرية والسلطة المقيدة ، ولكنه لا يقدم حلا عمليا للمشكلة اذ يتعين على القاضى فى كل حالة أن يبحث فيما اذا كانت الادارة ملزمة باتباع حل معين أو أن لها الاختيار بين عدة حلول كلها مشروعة .

٥ ـ وهناك من يرون أن السلطة التقديرية تنحصر فى حرية الادارة فى تحديد فكرة تركها لها المشرع عمدا مثل : الصالح العام ـ الصحة العامة ـ الأهمية الاجتماعية ـ الموظف الأكثر كفاءة ـ الموضوع الأكثر رعاية ... الخ .

ولكن هذا الرأى من الخطورة بمكان اذ ليس معنى استقلال الادارة حريتها فى تضمين أى فكرة عامة متفق عليها ما تشاء من أحكام ، بل هى مقيدة بضوابط دقيقة وقيود رسمها المشرع فى كل قانون تستند اليه الادارة .

وهذا ما أبرزه مجلس الدولة المصرى فى أحد أحكامه :

« من المبادىء المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التى تجىء منفذة للقانون ألا تكون مخالفة لقواعده ، أو أن تضيف اليه جديدا أو تعدل من أحكامه ، والا أصبحت معيبة ويكون لكل ذى شأن المطالبة بالغائها » (١) .

(١) الحكم الصادر فى ١٩٥٤/٣/٣٠ . مجموعة احكام المجلس سنة ثامنة . صفحة ١٢٢٧ .

فاذا حدث أن ضمن المشرع قانونا معينا فكرة غير محددة ، كتلك الأفكار ، فمن المسلم به أن الادارة تحددها وتطبقها تحت رقابة القضاء (١) .

وخير مثال لذلك الجريمة التأديبية اذ أن الموظف ملزم بأن يتجنب كل ما من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته ، أو بكرامة منصبه . ولم يقل الفقهاء بأن الادارة مطلقة الحرية فى تكييف هذه الجرائم بلا معقب من القضاء . وعلى الادارة أن تلتزم بروح التشريع ، وبالتفسيرات والمبادىء التى يقررها القضاء والا تعرضت قراراتها للالغاء .

٦ — وقدم الفقيه (فالين) توجيها يهتدى به فى تحديد مجال كل من السلطتين التقديرية والمقيدة فقال « انه لا يمكن أن يكون للادارة حرية تقدير التزاماتها القانونية بل تكون اختصاصاتها فى هذا المجال محددة . ولا تكون سلطتها تقديرية الا فى تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين أو اتخاذه فى صورة معينة أو فى وقت معين » .

وهذا التعريف الدقيق للسلطة التقديرية لم يبين حدود هذه السلطة الداخلية والخارجية .

٧ — وذهبت المدرسة النمساوية الى أنه ليس ثمة مجال منفصل لكل من السلطتين بل توجدان معا فى كل عمل ادارى ، وأن التمييز بينهما هو مسألة نسبية ، وأن الفارق بينهما فى الكم لا فى الكيف .

وهذه الفكرة وان احتوت على جانب من الصحة ، من حيث تدرج القواعد القانونية الا أن الفارق بين السلطتين فى الحقيقة ليس فى الكم فحسب بل فى الكيف أيضا . فاذا كان التقدير والتقييد يوجدان حقا فى كل عمل ادارى فانه من اللازم معرفة الجوانب التقديرية والجوانب المقيدة فى القرارات الادارية (٢) .

٨ — وهناك فريق من الفقهاء يرفضون البحث فى وضع معيار لتحديد مجال كل من السلطتين لعدم جدوى ذلك ، ويرى الاكتفاء باستعراض الأحكام القضائية لاستخلاص الحالات التى سلم فيها القضاء للادارة بهذه السلطة أو تلك .

---

(١) النظرية العامة للقرارات الادارية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٣٩ .
(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية . المصدر السابق — صفحة ٤٢ .

وواضح أن هذا ليس رأيا قانونيا وانما هو هروب منه !

٩ ـ وقد وضع العلامة (بونار) رأيا يتفق الى حد كبير مع أحكام مجلس الدولة الفرنسى ٠ وهو يقوم على أساسين :

الأول ـ انه ليس ثمة قرار تقديرى كلية وان ما كان يسمى الأعمال التقديرية Les actes directionnaires قد اختفى ، والبقيه المتخلفة منها هي بعض أعمـــال السيادة (١) ، التى هى الثغرة الوحيدة فى صرح المشروعية ٠ ومن ثم فان الفقـه والقضـــاء يعملان على تضييق نطاقها باستمرار (٢) ٠

الثانى ـ ان التقدير أو التقييد في القرارات الادارية انما يرد على عنصر معين من عناصر القرار الادارى ، وليس على القرار الادارى ذاته ٠

ولما كان الأصل العام أن جميع تصرفات الادارة يجب أن تكون فى حـدود القـوانين واللوائح فان تحديد العنـاصر المقيـدة والتقديرية فى القرارات الادارية يحسم مشكلة السلطتين ، ويلقى ضوءا قويا عليها (٣) ٠

وهذه النظرية الراجحة في الفقـه الحديث أنمـا تؤكد أن احترام مشروعية القرارات الادارية هو حق لكل مواطن ٠ بالتالى يجب على الادارة أن تعاملهم على مقتضى مبدأ المشروعية دائما ٠ واذا قامت دواع مؤقتة للتحرر منها فينبغى أن تكفل للمواطنين حق التظلم من آثارها ٠

وقد قررت محكمة القضاء الادارى المصرية في بعض أحكامها :

« أنه من المسلم به كأصل غير قابل لأى جدل أن لكل انسان الحق

---

(١) من هذه الأعمال الأحكام العسكرية ومن احدث الأمثلة في هذا الخصوص مانص عليه فى المادة (٢٩١) من القانون ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم الجامعات « من عدم جواز الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شأن طلابها ٠

(٢) نص دستورنا الجديد ، الذى وافق عليه الشعب فى استفتاء ١١ سبتمبر ١٩٧١ على مبدأ « سيادة القانون » ، وأن هذا المبدأ هو أساس الحكم فى الدولة ٠

كما قضت المحكمة الدستورية العليا فى نوفمبر ١٩٧١ ـ بحكمها الشهير ـ بعدم دستورية القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٥ الذى يمنع الموظفين الذين يفصلون بغير الطريق التأويبى من الطعن فى القرارات الصادرة بفصلهم ، وحسمت المحكمة الخلاف الدائر حول هذا الشأن فارست مبدأ « سيادة القانون » أو ساهمت فى ذلك ٠

هذا الشأن فارست مبدأ « سيادة القانون » أو ساهمت فى ذلك ٠ ثم جاء قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ مؤكدا هذا الاتجاه اذ ألغى منع الطعن فى هذه القرارات أمام المجلس ٠

(٣) المصدر السابق ص ٤٣

فى المطالبة بحقه والدفاع عنه ، والتقاضى بشأنه • وهذا الحق مستمد من المبادىء العليا للجماعات منذ وجدت ، وأنه لم يخل دستور من دساتير العالم من النص عليه وتوكيده • وكل مصادرة لهذا الحق على اطلاقه تقع باطلة ، ومنافية للمبادىء العليا المتعارف عليها ، وللاصول الدستورية الشرعية » (١) •

وعلى هدى هذا المبدأ نفسه رأينا المجلس يحكم بعدم دستورية بعض القوانين والأوامر والقرارات الادارية ومنها المرسوم بقانون الذى حرم على القضاء نظر كل ما يتعلق بالأوامر العسكرية • ويبدو من هذه الأحكام أن المشرع ــ اذا كان لأغراض خاصة يملك تحريم قضاء الالغاء بالنسبة لبعض القرارات الادارية ــ فانه لا يملك اغلاق سبيل التعويض ، لأن ذلك يتنافى مع قاعدة مساواة المواطنين أمام التكاليف العامة (٢) •

هذا فضلا عن أن اغلاق سبيل الطعن فى القرارات الادارية هو بمثابة منح حق التحرر من قيود القانون ، ومواجهة المسئوليات الدستورية • واذا كان مجلس الدولة المصرى قد رأى أن اباحة طلب التعويض يغنى عن قضــاء الالغاء فان هذا القضــاء محل نظر لأن كلا من القضائين (الالغاء والتعويض) مستقل ، ومتميز ويقوم بذاته • ومن ثم فقد رأينا أن مجلس الدولة الفرنسى قد خول لنفسه حق الغاء القرارات الادارية التى نصت القوانين على عدم جواز الطعن فيها بالالغاء •

وهكذا اختفت ــ فى نظر مجلس الدولة الفرنسى ــ نهائيا طائفــة الأعمال التقديرية للادارة ، وحلت محلها سلطة تقديرية تتفاوت فى كل قرار ادارى تقريبا (٣) •

انواع القرارات الادارية

تتنوع القرارات الادارية تنوعا كبيرا • فهناك القــرارات المنشئة للحق ، والقرارات الكاشفة للحق ، والقرارات الملغية للحق ، والقرارات المعدلة لحق عام أو حق شخصى •

---

(١) فى حكمها الصادر فى ١٥/٣/١٩٥٤ وأحكام أخرى مماثلة •

(٢) حكم المحكمة الادارية العليــا فى ١٣/٤/١٩٥٧ وحكمها فى ١٢/٧/١٩٥٨ • مجموعة أبو شادى صفحة ٤١ و ٤٣ •

(٣) المصدر السابق • صفحة ٢٩٨ •
النظرية العامة للقرارات الادارية ــ وانظر أيضا هامش رقم ٣ بالصحيفة السابقة •

وهناك القرارات الموضوعية والقرارات الشخصية ، والقرارات التنظيمية والقرارات الفردية . وهناك القرارات الايجابية والسلبية . الخ

ونكتفى هنا باستعراض ثلاثة من هذه التقسيمات نرى أنها هى وحدها التى تستحق التنويه ، على أن باقيها قد ورد فى مواضع أخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .

أولا ـ أنواع القرارات الادارية من حيث الآثار

١ ـ المنشورات والأوامر المصلحية Les instructions de Service

وهى التعليمات التى تصدر من رئيس المصلحة الى مرءوسيه متضمنة تفسير القوانين واللوائح القائمة وكيفية تنفيذها . وهم ملزمون أصلا باطاعتها بناء على واجب اطاعة المرءوس لرئيسه .

ولكن هذه التعليمات لا أثر لها قبل الأفراد ، لأن التزاماتهم محدودة فى القوانين واللوائح مباشرة . ولا يمكن لأى رئيس أن يعدل أو يغير منها .

ومن هذا القبيل ما قضى به مجلس الدولة بقوله :

« ان الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من قانون منع الغش والتدليس نصت على أنه يجوز بقرار وزارى أن تبين الحالات التى تعتبر فيها العقاقير أوالحاصلات مغشوشة أو فاسدة . ولم يصدر قرار وزارى بهذا المعنى الى الآن . والتعليمات الصادرة من وزارة الصحة فى سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزارى سالف الذكر ، ولا تسرى على الأفراد ، ولا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوضعها تعليمات داخلية (١) » .

الاجراءات الداخلية Mesure d'ordre interieur :

هى اجراءات تتخذها السلطات الادارية دون الاستناد الى لوائح أو قوانين معينة ، وفى غير مسائل التأديب ، بقصد تنظيم العمل فى المرفق على نحو يكفل أداء هذا العمل على أكمل وجه . وهذه الاجراءات تقيد الموظفين المعينين ايضا ولا اثر لها على الأفراد .

---

(١) فى حكمه الصادر فى ١٦/٦/١٩٤٩ .

وقد رفض مجلس الدولة الفرنسى قبول دعوى الالغاء من الموظفين فى هذه الاجراءات اعتمادا على تقليد قديم يقول بأن طبيعة المرافق العامة تتطلب قدرا من الطاعة والنظام أكثر من غيرها .

وكان المجلس حتى وقت قريب يعتبر درجات الكفاية التى يمنحها الرؤساء للموظفين من قبيل الاجراءات الداخليـة التى لا يجـوز الطعن فيها · ولكن قضـاءه فى هـذا الصـدد قد تغير واعتبرها من الاجراءات التمهيدية Les mesures préparatoires التى يجوز الطعن فيها .

ثانيا ــ القرارات الادارية المنشئة والكاشفة

١ ــ القرارات الادارية الكاشفة

هى التى لا تستحدث آثارا قانونية جديدة بل تقتصر عملها على **اثبـات أو تقرير حالة قائمة** ، ومحققة بذاتها الآثار القانونية مثل القرار الصادر بفصـل موظف لسبق الحكم عليه فى جريمة يترتب على اقترافهـا فقده لوظيفته العامة ، والقرار الصادر برفض تظلم لسـلامة القرار المطعون فيه ، والقرار الذى يقضى بتوكيد قرار سابق .. الخ .

٢ ــ القرارات الادارية المنشئة Les actes — constitutifs

هى التى يترتب عليها انشاء آثار قانونية جديدة مثل قرار بتعيين موظف أو فصله للصالح العام ، ومنح ترخيص أو سحبه اذا كان ذلك يخضـع لسلطة الادارة التقديرية .. الخ .

وللتفرقة بين النوعين آثار هامة اذ أن القرارات الادارية الكاشفة ترجع الى التاريخ الذى ولدت فيه الآثار القانونية التى كشف عنهـا . فالقرار الصادر بفصل الموظف الذى سبق الحكم عليه فى جريمة تقتضى فصله انما يرجع آثاره الى تاريخ صدور الحكم الجنائى ، بعكس القرار الصادر بفصل موظف للصالح العام فان آثاره تبدأ من يوم صدوره .

وفى هذا المعنى قضى مجلس الدولة بقوله :

« .. ومن حيث أن خدمة الموظف الذى يحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف تنتهى حتما وبقوة القانون دون حاجة الى استصـدار قـرار

بالفصل . وان صدر قرار بالفصل فانه يعتبر من قبيل الاجراءات اللازمة لتنفيذ القانون » (١) .

ثالثا ـ القرارات الادارية من حيث مداها

هناك نوعان من القرارات :

١ ـ قرارات ادارية تنظيمية **Les actes réglementaires**

وهى التى تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ، معينين بأوصافهم لا بذواتهم وأسمائهم (٢).

٢ ـ قرارات ادارية فردية **Les actes individuels**

وهى التى تخاطب فردا أو أفرادا معينين بذواتهم وأسمائهم . مثل تعيين أو ترقية ذلك الفرد أو هؤلاء الأفراد أو فصلهم .

وللتفرقة بين النوعين اهمية :

١ ـ لأن القرارات التنظيمية ، وفقا للمعيار الموضوعى ، هى قوانين لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة كالقوانين تماما . ولهذا فقد اعتبرها البعض استثناء من مبدأ فصل السلطات التى تجعل التشريع من اختصاص البرلمان وحده (٣) .

٢ ـ تختلف القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية ـ حسب طبيعتها ـ فيما يتعلق ببدء سريانها أو بطلانها ، أو الغائها ، أو سحبها .

٣ ـ ان المحاكم لا تملك التصدى للقرارات الفردية الا بناء على طلب أصحاب المصلحة فيها . أما القرارات التنظيمية فلها أن تتصدى لها فى خصومة قائمة « لتستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون » (٤) .

---

(١) فى حكمه الصادر فى ٢١/٢/١٩٥٤ . مجموعة الأحكام ـ سنة ثامنة . صفحة ٧٤٦ .

(٢) حكم مجلس الدولة فى ٤/٦/١٩٥٣ . المجموعة سنة سابعة . صفحة ١٤٦ .

(٣) حكم مجلس الدولة فى ٢٠/١٢/١٩٥٤ . المجموعة . سنة تاسعة . صفحة ١٥٢ وحكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٩/٢/١٩٦٤ مجموعة ابو شادى . صفحة ١٧٣٥ .

(٤) نقض ٢٧/١/١٩٥٥ . سنة سادسة . صفحة ٥٧٥ .

وهنـا يجب أن نفرق بين اللائحة والقانون وبينهما وبين الأوامر الادارية . فلكل منها درجة حصانة معينة اذ أن كل درجة أعلى تجب ما تحتها .

ولذلك تفصيل على الرأى الراجح نورده بايجاز :

١ ــ تنص الدساتير صراحة على بعض مسائل محددة لا تنظم الا بقانون أو بنـاء على قانون مثل تحديد الحد الأقصى للملكية ــ لا جريمة ولا عقوبة بلا نص ــ الاشراف على التعليم العام ــ انشاء النقابات مكفول ــ انشـاء الضرائب لا يكون الا بقـانون ــ منح الاحتكارات ــ حق اعلان حالة الطوارىء .. الخ .

٢ ــ وتنص الدساتير صراحة على حق السلطة التنفيذية فى تنظيم موضوعات معينة بلوائح (مثل حق رئيس الدولة فى غيبة البرلمان أو فى عطلته فى اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير أو اصدار قرارات ادارية يكون لها قوة القانون حتى فى أثناء انعقـاد البرلمان ــ اصـدار الوزراء للوائح المنفذة أو المفسرة للقوانين القائمة فى الحدود التى رسمتها هـذه القوانين وتعتبر فى هذه الحالة جزءا منها .

٣ ــ اذا لم يجز الدستور صراحة للسـلطة التشريعية حق تنظيم موضوع معين ، واذا لم ينص أيضا على حق السـلطة التنفيذية فى ذلك الموضوع يخضع للقواعد الآتية :

(أ) للبرلمان أن يتدخل وينظم الموضـوع المسكوت عنه لأن دائرة عمله لا يحدها الا الدستور الذى لم يمنعه من التدخل .

(ب) للبرلمان أن يمنع السلطة التنفيذية من التدخل فى هذا المجال لأن حق هذه السـلطة فى التـدخل ليس ملزما الا فى الحـالات الواردة فى الدستور . كما أن اللائحة يجب أن تصدر مطابقة للقـانون . ولمـا كان البرلمان يمنع الادارة من التدخل فان اللائحة لو صدرت فى هذه الحالة تكون باطلة لمخالفتها لقانون أصدره البرلمان (١) .

---

(١) أصدرت المحكمة (الدستورية) العليا حكمين شهيرين فى هذا المعنى : أحدهما بجلسة ١٩٧١/٧/٣ فى الدعوى رقم ٤٠ لسنة ١ قضائية بعدم دستورية المادة (٦٠) من لائحة العاملين فى القطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ ، فيما تضمنته من تعديل فى قواعد اختصاص جهات القضاء .

والحكم الآخر بجلسة / ١٩٧١/١١ بعدم دستورية القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٥ الذى منع الطعن فى قرارات فصل الموظفين بغير الطريق التاديبى ، وفتح لهؤلاء الموظفين باب الطعن فيها .

(جـ) أما اذا لم يمنع البرلمان السلطة التنفيذية من التدخل فان العادة قد جرت على اباحة هذا التدخل .

وللائحة عدة معان :

(أ) ان بعض الدول قد سارت على اعطاء التنفيذ معنى واسعا بحيث لا تقتصر اللائحة التنفيذية على تفصيل المبادىء الواردة فى صلب القانون ، بل اجازت للادارة أن تضمن اللائحة كل مبدأ توجد نواته فى القانون وان كانت علاقته ضعيفة مع نصوصه . ويكفى فى هذا المجال أن تكون متفقة صراحة أو ضمنا مع أهدافه .

وهذا هو السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يكتفى المشرع عادة بأمور فى غاية التعميم ويترك التفصيلات للادارة القائمة على التنفيذ .

(ب) أما فى البلاد الأخرى فاللائحة تضع كل ما من شأنه تسهيل تنفيذ الأحكام الواردة فعلا فى القانون بحيث اذا أضافت جديدا تكون قد خرجت على نطاقها وصارت معيبة .

ومن هذه البلاد جمهورية مصر العربية ، فقد نصت محكمة النقض مثلا بأن اللائحة الصادرة من وزير الحقانية (العدل) فى ١٦ يناير ١٩٢٤ تنفيذا لقانون التشرد رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٣ باطلة لخروجها عن الحدود المخولة للوزير (١) .

سريان القرارات الادارية فى حق الادارة :

١ — متى صدر القرار الادارى فانه ينفذ فورا فى حق الادارة . ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد .

بهذا قضى مجلس الدولة الفرنسى ومجلس الدولة المصرى . فقد قضى الأخير بما يلى :

« ان القاعدة التى قررها دستور ١٩٢٣ من عدم جواز العمل بالقوانين الا بعد نشرها قاصرة على القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية ، ولا تمتد الى القرارات الادارية التى تصدرها السلطة التنفيذية حتى لو تضمنت قواعد تنظيمية عامة مما يجعلها مندرجة فى حكم القوانين بمعناها الأعم ، اذ هى بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها

(١) نقض ١٩٣٦/١/٦ — مجلة المحاماة س ١٦ ص ٤ .

القانونية من توقيع من يملك سلطة اصدارها ، وتوجيه الأمر للحكـام بالعمـل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجبا على الحـكام والمرءوسـين مراعاتها وعدم مخالفتهـا ولو لم تنشر ، **اذ النشر ليس لازما لصـحة القرارات أو لنفاذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ، وينفتح به ميعاد طلب الغائها ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار من مصدره ، فهـو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التى هى عمل مادى» (١)**

والنفاذ ليس مقصورا على القرارات الادارية السليمة بل يشـمل القرارات المعيبة اذا لم يصل العيب الى **درجة الانعدام ، وهو درجة من الجسامة يجردها من صفتها الادارية .**

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بذلك بقولها :

(أ) للقرار الادارى قوته الملزمة للافراد ، وللادارة تنفيذه بالطريق المباشر فى حدود القوانين واللوائح . وان هذه القوة لا تزايله حتى لو كان معيبا .. ولـكن يلزم أن يكون القرار ، ان كان معيبـا ، ما زال متصفا بصفة القرار الادارى كتصرف قانونى (٢) .

(ب) « ان القرار الادارى يتم بمجرد افصاح الادارة ، أثناء قيامها بوظائفها ، عن ارادتها الملزمة بقصد احداث أثر قانونى » (٣) .

٢ ـ والقاعدة أيضـا أن التظلم سـواء أكان أمام الادارة أو أمام القضـاء لا يمكن أن يؤدى بذاته الى وقف تنفيـذ القرار الادارى ما لم يرتب عليه القـانون صراحة هذه النتيجة وبالطريقة التى رسمها هـذا القانون .

ولهذا يتعين الفصل بين قبول دعوى الالغاء وبين نفاذ القرار الادارى فى ذاته . فالقرار الذى يستكمل عناصره يعتبر قرارا نهائيا ، وبالتالى تنفيذيا . والقرارات التى يجوز التظلم منهـا اداريا هى قرارات ادارية نهائية ، تملك الادارة تنفيذها فور صدورها .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٢/١٢/١ . المجموعة . سنة ٧ صفحة ١٣١ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٦/١/١٤ مجموعة الأحكام سنة ٧ . ص ١٣١

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٣/٣٠ . مجموعة أبو شادى . ج ٢ ص ١٧٣٢ .

عدم رجعية القرارات الادارية :

عدم الرجعية هنا معناها عدم انسحاب أثر القرارات الادارية على الماضى . أى عدم المساس بالحقوق المكتسبة للافراد .

١ ـ وهذا هو المبدأ المسلم به فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى سواء أكانت القرارات الادارية فردية أم تنظيمية . وقضاؤه فى هذا الخصوص مستقر ومطرد .

وهو ما أخذ به مجلس الدولة المصرى من أول الأمر . ومما جاء فى أحد احكامه ما يلى :

« .. ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون الا بقانون ينص على الأثر الرجعى طبقا للمادة (٢٧) من الدستور (١) ، حتى ولو كانت الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الادارة بما لها من سلطة عامة فى حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين ، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القوانين لأن الأصل طبقا للقانون الطبيعى هو احترام الحقوق المكتسبة . فهذا ما تقضى به العدالة الطبيعية ، ويستلزمه الصالح العام ، اذ ليس من العدل فى شىء أن تهدد الحقوق ، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم . لذلك كان نص المادة (٢٧) من الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) مؤكدا لذلك الأصل الطبيعى من حيث عدم جواز انعطاف اثر القوانين على الماضى . كما يلزم أن يفسر الاستثناء الذى جاءت به تلك المادة فى أضيق الحدود بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التى تمت ، سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمى عام الا بقانون . وذلك نزولا على حكم الدستور الذى جعل تقرير الرجعية رهينا بنص خاص فى قانون . أى جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات ، ولأنها تمثل ارادة الأمة التى هى مصدر السلطات (٢) » .

واذا كان الحكم السابق قد أبرز مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح) فان المجلس قطع فى أحكام أخرى بأنه

---

(١) يقصد دستور سنة ١٩٢٣ السائد فى ذلك الوقت . وينص الدستور الحالى (دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١) على ذلك أيضا (م ٦٦) .

(٢) الحكم الصادر فى ١٩٥٠/١٢/٢٥ . المجموعة . سنة ٥ صفحة ٣٧ .

يسرى على القرارات الادارية بنوعيها : الفردية واللائحية (التنظيمية) . ومن هذه الأحكام ما جاء به :

« .. لا تسرى أحكام القرارات الادارية واللوائح الا على ما يقع من تاريخ صدورها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله » (١) .

٢ — واذا كان مبدأ عدم الرجعية مسلم به من جميع الفقهاء بالنسبة للقرارات التنظيمية فانهم قد اختلفوا بالنسبة للقرارات الفردية .

وقد ميز أحد الفقهاء الايطاليين بين القرارات الفردية المختلفة فى هذا الصدد على النحو التالى :

(أ) يجوز للادارة أن تضمن القرار الادارى الفردى أثرا رجعيا اذا كان ذلك يرتب حقا للافراد .

(ب) وعلى عكس ما سبق يمتنع عليها أن تضمن قرارها أثرا رجعيا من شأنه أن يفرض واجبات جديدة على الأفراد .

(ج) أما القرار المنشىء لحقوق وواجبات فى نفس الوقت فشرعيته منوطة بتوازن هذه الحقوق والواجبات. ولذلك يمكن القول بأن الرجعية أو عدم الرجعية انما هما منوطان بما يرتبانه للأفراد أو عليهم من حقوق أو واجبات .

على أن ما يعيب هذا الرأى ليست وجاهته أو عدم وجاهته وانما لأنه أغفل فى الرجعية التى يسلم بها مخالفة قواعد الاختصاص من حيث الزمن لأن مصدر القرار الرجعى يتعدى حدود اختصاصه الزمنية ، ويعتدى على اختصاص سلفه (٢) .

٣ — والمسلم به فى الفقه أن قاعدة عدم الرجعية هى قاعدة آمرة une règle imperative أى متعلقة بالنظام العام ، وجزاؤها البطلان . واذا وجد الشك يجب على القاضى أن يرجح عدم الرجعية باعتبار أنها الأصل ، ومتعلقة بالنظام العام .

غير أن الالغاء يكون كليا اذا كان القرار غير قابل للتجزئة ، ويكون **جزئيا بالغاء الأثر الرجعى واستبقاء باقى الآثار غير الرجعية اذا كان قابلا للتجزئة .**

(١) الحكم الصادر فى ١٩٤٨/٣/١٠ . المجموعة . سنة ٢ . صفحة ٤٤٠ .

(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٣٨٨ .

وقضى مجلس الدولة فى هذا الصدد بقوله :

« .. ومن حيث أنه بمراجعة قرار المجلس الصادر بفرض الرسم على محلج المدعى تبين أنه لم يعين تاريخ سريانه • غير أن الوزير عندما أصدر قراره المطعون فيه نص فى مادته الثالثة على سريان مفعوله من أول مايو سنة ١٩٤٦ مع أن القرار لم يصدر الا فى ٨ مايو سنة ١٩٤٧ »

« ومن حيث أن صدور القرار على هذا الوضع يعتبر مخالفا للقانون ، ويتعين الغاؤه فيما نص عليه فى مادته الثالثة من اسناد أثره الى الماضى (١) » .

وجاء فى حكم آخر يتعلق بترقية موظف من تاريخ لا يستحق فيه الترقية :

« •• الا أن قرار الترقية وقد صدر سليما ، وغاية الأمر كان ينبغى قانونا أن تكون ترقية المدعى اعتبارا من تاريخ استكمال المدة القانونية اللازمة للترقية ، فيتعين الغاء القرار جزئيا فى هذا الخصوص، واعتبار ترقية المدعى من التاريخ الذى اكتملت له فيه هذه المدة (٢) » .

٤ ــ على أنه لكى تكون هناك رجعية يجب أن يتوافر شرطان :

الاول : لن يكون هناك مركز قانونى ذاتى (شخصى) قد تكاملت عناصره فى ظل وضع قانونى معين ، وأن يكون قد صدر من الادارة قرار فردى بتطبيق أحكام المركز القانونى العام عليه حتى يمكن القول بعدم المساس به .

وفى هذا قضى مجلس الدولة المصرى بقوله :

« •• ان الحق لا يكتسب فى ظل قاعدة تنظيمية عامة الا بتطبيقها تطبيقا فرديا فيتولد لصاحب الشأن مركز قانونى خاص . وهذا المركز هو الذى لا يجوز المساس به » (٣) .

وعلى خلاف هذا الأصل أن الادارة قد تصدر قرارات تنظيمية من شأنها أن تولد مراكز خاصة يكتسبها كل من استوفى الشروط دون حاجة الى صدور قرارات فردية بكل المستوفين هذه الشروط . وابرز

---

(١) الحكم الصادر فى ١٩٥٠/١/١٧ • المجموعة • سنة ٤ ص ١٩٥ •

(٢) الحكم الصادر فى ١٩٥٥/٢/٢٢ • المحاماه • س ٣٦ ص ٧٣٩ •

(٣) الحكم الصادر في ١٩٥٣/١/٨ • المحاماه • س ٧ ص ٢٩٣ •

مثل لذلك القرارات الصـادرة بترقية الموظفين ترقيات شـخصية الى الدرجات التالية لدرجاتهم الحالية .

وقضى مجلس الدولة فى ذلك فقال فى احد احكامه :

« .. ولما كان المدعى قد توافرت فيه شروط المادة الأولى يكون حقه فى الافادة من حكمها قد نشأ وترتب له بقوة القانون من يوم صدوره ، ويتلقاه من النص مباشرة دون حاجة الى صدور قرار فردى بثبوت هذا الحق له اذ هو لا يستمده من الادارة بل من ارادة المشرع . ولا سلطان للادارة فى الترخيص فى منحه هذا الحق أو منعه عنه » (١) .

الثانى ــ أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز القانونية الفردية المكتسبة قبل صيرورة القرار نافذا .

٥ ــ وهناك استثناءات لهذه الرجعية هى :

(أ) اباحة الرجعية بنص تشريعى . أى بقانون يخول للادارة بنص صريح أن تصدر قرارات بأثر رجعى على حالة أو حالات معينة بالذات .

وقد سلم مجلس الدولة الفرنسى بهـذا الاستثناء وكذلك مجلس الدولة المصرى .

(ب) أن تكون الرجعيـة تنفيذا لأحكام صـادرة من مجلس الدولة بالغاء قرارات ادارية وقعت مخالفة للقانون لما يترتب على الالغاء من أثره فى الحوادث السابقة (٢) .

ذلك أن الالغاء القضائى للقرار الادارى يؤدى الى انعـدام القرار بالنسبة الى المسـتقبل والمـاضى بحيث يصبح القرار الادارى وكأنه لم يوجد اطلاقا ، مثل الغاء قرار تخطى موظف بترقية موظف آخر ، واعادة موظف مفصول .. الخ .

(جـ) تطبيق القانون الأصلح للمتهم فى المسائل الجنائية .

ومن ذلك ما نص عليه فى المادة الخامسة من قانون العقوبات المصرى وعلة هذه القاعدة منع الظلم عن المتهم الذى ارتكب الفعل فى وقت لم يكن فيه مؤثما اطلاقا أو مؤثما بدرجة أخف .

---

(١) الحكم الصادر فى ١٩٥٤/١٢/٧ . المحاماه . س ٩ ص ١٠٧ .
(٢) الحكم الصادر فى ١٩٤٨/٤/١٠ .

(د) يخول المشرع أحيانا الهيئات الادارية سلطة اصدار قرارات تسرى خلال فترة معينة مثل تفويض الادارة بتحـديد أجـور العمـال الزراعيين فى موسم الحصاد اذا صدر القرار أثناء الموسم لا قبل بدايته .

(هـ) الرجعية التى يقتضيها حسن سير المرافق العامة . ومن هذا القبيل قرارات تعيين بعض الموظفين بعد تاريخ استلامهم الفعلى للعمل.

(و) القرارات المؤكدة والمفسرة لقرارات سابقة .

(ز) قرارات سحب القرارات السابقة اذا توافرت شروط خاصة أو فى مدد معينة ينص عليها القانون ، مثل التسويات المخالفة للقانون ، والقرارات المعدومة ، والقرارات البـاطلة التى لم تنشىء مركزا قانونيا ذاتيا ، والقرارات التى لم يمض على صدورها أكثر من ستين يوما سواء كانت هذه الأخيرة صحيحة أو غير صحيحة (١) ؟

وفى هذه الحالة لا تكون القرارات المسحوبة قد ترتبت عليها مراكز قانونية مكتسبة طبقا للقانون .

(ح) تصحيح الأخطاء المادية فى القرارات الادارية .

أما العيوب الأخرى فلا يجوز ــ على الرأى الراجح ــ صدور قرار بتصحيح هذه العيوب وانما يجب أن يصدر قرار جديد مبتدأ .

ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة من أنه « متى بنى القـرار الادارى على سبب معين قام به ، واستمد كيانه من سند قانونى أفصح عنه ، وكان هو علة صدوره فان من شأن عدم صحة هذا السبب ، أو عدم انطباق السند ان يصبح القرار معيبا فى ذاته ، غير سليم بحالته . وليس يجدى فى تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه أو تعديل سنده فى تاريخ لاحق ، وان جاز أن يكون هـذا مبررا لصـدور قرار جديد على الوجه الصحيح » (٢) .

(ط) يجوز تصحيح شكل الدعاوى المرفوعة أصلا من هيئة أو جهة ادارية غير مختصة ولو انه أصبح القرار نهائيا اذا تدخلت فى أثناء سير

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٨/١٢/١٩٥٧ مجموعة أبو شادى . ص ١٧٦٥ وحكمها فى ٢٣/٥/١٩٥٩ المجموعة المذكورة ص ١٧٦٦ ، وحكمها فى ١١/١/١٩٥٨ المجموعة المذكورة ص ١٧٧٤ .

(٢) الحكم الصادر فى ١٨/١/١٩٥٥ . المجموعة . س ٩ ص ٢٤٨ .

الدعوى الهيئة أو الجهة المختصة وتبنته . وشبيه بهذه الحالة أن يصبح القرار نهائيا أثناء سير الدعوى اذا رفعت قبل ذلك .

من ذلك ما قضى به مجلس الدولة المصرى بقوله :

« .. جرى قضاء هذه المحكمة على قبول الدعوى اذا اكتسب القرار المطعون فيه صفته النهائية أثناء سير الدعوى .. الخ » (١) .

وشبيه أيضا زوال العيب الذى كان يعتود القرار من حيث الاختصاص ، وانعدام الجدوى من الغائه .

فمثلا جوزى موظف عن مخالفة مالية بقرار صدر من رئيسه فى فترة سريان القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الذى كان يعقد هذا الاختصاص لمجلس التأديب . ثم صدر بعد ذلك قانون جديد يخول ذلك الرئيس سلطة التأديب فى المخالفات المالية (٢) .

وذلك استثناء من قاعدة « أن العبرة فى تقدير ما اذا كان القرار صحيحا أو غير صحيح هى بكونه كذلك وقت صدوره لا بما قد يجد بعد ذلك من أحداث من شأنها أن تغير وجه الحكم عليه ، اذ لا يسوغ فى مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل أثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضى ابطال قرار صدر صحيحا أو تصحيح قرار صدر باطلا فى حينه » (٣) .

سريان القرارات الادارية فى حق الأفراد :

اذا كانت القرارات الادارية تنفذ فى حق الادارة بمجرد صدورها كما رأينا فانها لا تسرى فى حق الأفراد الا اذا علموا بها باحدى الطرق المقررة قانونا .

١ ـ ووسائل العلم بالقرارات الادارية فى القانون المصرى هى :

(أ) النشر .

(ب) التبليغ . أى تبليغ أصحاب الشأن عن طريق الادارة بوسيلة مؤكدة دون تحديد هذه الوسيلة (محضر ـ خطاب مسجل ـ برقية ـ اشارة تليفونيا ـ التوقيع بالعلم .. الخ) .

---

(١) الحكم الصادر فى ١٩٥٥/١/١٨ . المجموعة . س ٩ ص ٢٤١ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٩/٥/٩ . مجموعة أبو شادى . ص ١٧٥٩.
(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٢/١١/١٠ مجموعة أبو شادى . ١٧٥١ .

(جـ) العلم اليقينى ويقصد به أن يصل القرار الى علم الافراد بأى طريقة مؤكدة عن غير طريق الادارة .

٢ ـ وحكمة ذلك أن القرارات الادارية باعتبارها ضوابط للسلوك البشرى فى نطاق الجماعة يجب أن يعلم بهـا الأفراد حتى يمـكنهم أن يرتبوا أنفسهم وفقا لمقتضياتها. ومن غير الطبيعى الزامهم بأمور لايعلمون بها . وبالتالى لا تسرى فى حقهم .

ومن ثم يجب أن تنقل الادارة الى علم الأفراد القرار بتمامه بوسيلة العلم المقررة ، أو بأية وسيلة مؤكدة اذا لم يحدد القانون وسيلة معينـة بالذات . فاذا أرادت أن تكتفى بملخصه فيجب الا يكون هناك أى شك فى مضمونه . واذا كان يسـتند الى وثائق معينـة فيجب أن يعلم بهـا الافراد . فاذا اكتفى القرار بالاشارة اليها فانه لا يسرى فى حق الأفراد بالقدر الذى يقتضيه هذا الترك .

٣ ـ ويترتب أثر القرار من تاريخ العلم فحسب . وكل محاولة من الادارة تهدف الى ارجاع أثر القرار الى تاريخ سابق تجعله قرارا ذا أثر رجعى ، وبالتالى غير مشروع .

٤ ـ لو حدد المشرع مدة معينة لمزاولة الاختصاص باصدار قرار معين ، وصدر القرار فعلا فى خلال تلك الفترة ، ولكنـه لم ينشر أو لم يبلغ على النحو السـالف ذكره الا بعد انقضاء المدة المحددة يكون هـذا القـرار باطلا رغم صـدوره سـليما الا اذا نص المشرع على خلاف ذلك صراحة . **ذلك أن النشر أو التبليغ عنصر من عناصر القرار .**

كيفية تنفيذ القرارات الادارية :

أولا ـ كل قرار ادارى تفترض سلامته حتى يثبت العكس :

١ ـ ويترتب على ذلك الزام الأفراد باحترام تلك القرارات حتى لو خامرهم شك فى صحتها . ومن ثم فان القرار المعيب ينتج ذات الآثار التى ينتجها القرار السليم حتى يحكم بعدم مشروعيته .

ولا يستثنى من ذلك الا القرارات الادارية المعدومة وهى التى يبلغ فيها العيب من الجسامة بحيث يؤدى الى اعتبارها وكأنها غير موجودة .

٢ ـ ويترتب على ذلك أيضا أنه اذا أراد أحد الأفراد التخلص من الالتزامات التى يفرضها عليه قرار ادارى فعليه هو أن يبدأ باجراءات

التقاضى ، ومهاجمة القرار وفقا للاجراءات القانونية المرسومة والا تحمل وزر اهماله فى هذا الشأن ولو كان صاحب حق مكتسب ، أو مصلحة محققة ، أو وقع عليه ظلم صارخ .

٣ ــ كما يترتب عليه كذلك حق الادارة فى التنفيذ المباشر ، سواء اكان التنفيذ اختياريا أو قهريا بالوسائل التى حددها القانون أو القرار فى حدود الأوضاع القانونية .

وهذا استثناء من القاعدة العامة التى تقول أن صاحب الحق لا يأخذ حقه بيده وانما عن طريق الجهة الادارية المختصة . أما هنا فالادارة هى التى ترتب حقوقها ، وتنفذها بنفسها دون اجراءات قضائية . وكل ما للافراد هو أن ينازعوها فى شرعيةالحقوق أوالاجراءات أمام القضاء اذا شاءوا .

وهناك استثناءات من هذا الاستثناء :

(أ) قد ينص المشرع صراحة أو ضمنا على استبعاد وسيلة التنفيذ المباشر أو الفورى اذا ما رسم طريقا معينا للادارة . ففى هذه الحالة يتعين على الادارة ان تسلك هذا الطريق المرسوم والا كان القرار أو الاجراء معيبا وقابلا للالغاء .

من ذلك أن القانون ينص على عدم غلق محل يدار بغير ترخيص الا باذن من القضاء . وكذلك عدم اخلاء عقارا أو هدمه الا اذا كان آيلا للسقوط .

(ب) ولا يجوز للادارة ان تحتال للوصول الى التنفيذ المباشر عند منعها منه بنص القانون بوسائل أخرى . ومن ذلك استعمال وسائل الضغط غير المباشر لاجبار الأفراد على تنفيذ التزام معين ولو كان مسموحا بهذا الالتزام أو مفروضا بقوة القانون كتحصيل رسوم أو ضرائب مقررة ولكن بعد اتخاذ اجراءات معينة .

ثانيا ــ حين تلجأ الادارة الى تنفيذ قراراتها فانها تفعل ذلك على مسئوليتها . ومن ثم يجب قبل أن تلجأ الى التنفيذ المباشر أن تتأكد من من حقها فيه بحيث اذا أخطأت تعرضت للمسئولية .

وهذه المسئولية من صورتين :

١ ــ الحكم بايقاف أو بالغاء القرار أو الاجراء المعيب . والايقاف مؤقت دائما حتى يبت فى طلب الالغاء ومرهون بمصيره .

٢ ــ الحكم بتعويض الأفراد المضرورين عن اصدار أو تنفيذ القرار أو الاجراء المذكورين .

نهاية القرارات الادارية السليمة :

١ ــ رأينا أن من الأسباب التى قامت عليهـا قاعدة عدم رجعيـة القرارات الادارية احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الشخصية القائمة الا وفقا للاختصاص المقرر قانونا فى هذا الصدد . فاختصـاص الادارة فى هذا المجال هو اختصاص مقيد .

(أ) وقد استند القضاء فى فرنسا ومصر الى هـذه الحجة ذاتهـا ليجيز سـحب بعض القرارات الفردية السـليمة التى لم تنشىء حقـا مكتسبا . ذلك أن الرجعية فى هذه الحالة تكون رجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية .

وجاء فى حكم لمجلس الدولة المصرى :

« ان القرارات الادارية الفردية التى لا تنشىء مزايا أو مراكز او أوضاعا قانونية بالنسبة للغير .. هـذه القرارات يكون من حق الادارة سحبها فى أى وقت » (١) .

(ب) وهناك نوع آخر من القرارات السـليمة التى يجـوز للادارة سحبها فى أى وقت : القرارات الولائيـة التى تعتبر مجرد رخصـة أو تسامح ــ القرارات الوقتية كالتراخيص التى تصدرها الادارة باستعمال الأفراد للمـال العـام ــ القرارات التمهيدية كقرار بايقـاف موظف ــ القرارات السلبية برفض الترخيص بحمل سلاح أو فتح محل معين أو مزاولة مهنة معينة .. الخ .

٢ ــ ان اللوائح التنظيميـة ــ على خـلاف القرارات الفردية ــ لا تنشىء مراكز شخصية بل يتولد عنها مراكز عامة مجـردة . وهـذه المراكز العامة لا تخول الأفراد حقوقا الا بتطبيقها تطبيقا فرديا . ولذلك يجوز سحبها فى أى وقت .

ومن ذلك قضى مجلس الدولة بقوله :

« يجب التمييز بين القـرارات الادارية التنظيميـة كاللوائح وبين

---

(١) حكم ١٩٥٥/٤/١٠ . المجموعة . س ٩ ص٤٠٤ .

القـرارات الادارية الفردية اذ بينما يجـوز للادارة سـحب القـرارات التنظيمية العـامة فى أى وقت فانه لا يجـوز لهـا سـحب القـرارات الفردية (١) » .

٣ ـ وتنتهى القرارات الادارية الفردية نهاية طبيعية فى الحـالات الآتية :

(أ) تنفيذ القرار الادارى لأن هـذا التنفيذ يسـتنفد الغرض من اصداره .

(ب) نهاية المدة المحددة لتنفيذها كالترخيص لشـخص أو هيئـة بعمل معين فى وقت معين ينتهى بعده القرار ولو لم يتم العمل موضـوع القرار الا بقرار آخر يجدد المدة . وتعتبر المدة هنا كالشرط الفاسخ .

(جـ) الهلاك المادى للشىء الذى يقوم عليه القرار .

(د) موت المستفيد من القرار لأن القـاعدة العـامة أن القرارات الادارية الفردية هى قرارات شخصية يرتبط مصيرها بمصير من صدرت لصالحهم ، مثل قرارات تعيين الموظفين ، والترخيص بحمل السلاح ، ومزاولة مهنة معينة .. الخ .

وهذا لا يمنع ترتيب آثار قانونية للغير بعد انتهاء القرار كالمعـاش المسـتحق لورثة الموظف المتوفى . ولكن هـذه الآثار قد لا تترتب على القرار الفردى وانما مصدرها القانون مباشرة .

(هـ) زوال صـلاحية المسـتفيد من القرار ، أو اخلاله بالتزاماته كفصل موظف بسبب العجز أو للحكم عليه أو لعدم القيام بواجباته ، أو فقد الجنسية .. الخ .

(و) صدور تشريع عام يخالف الوضع القانونى الذى كان سائدا فى ظل تشريع سابق . وأبرز مثـل لذلك الآثار التى ترتبت على التـأميم والمصادرة واسقاط الالتزام . وكذلك اذا كانت الوظيفة بالانتخاب مثلا ثم اصبحت بالتعيين ، أو كانت مدى الحياة ثم أصبحت لمدة معينة ، أو كانت سلعة معينة مسموحا بالاتجار فيها ثم الغى هذا السماح .

(ز) تغير الظروف المادية التى صدر على أساسها القرار سـواء نص فى القرار على ذلك أو لم ينص حسب كل حالة .

---

(١) حكم ١٩٤٨/١/٢١ . المجموعة . س٢ ص ٢٥٥ وانظر حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/٢/٢٩ . مجموعة أبو شادى . ص ١٧٣٥ .

(ح) رضاء المستفيد بالقرار ، وذلك بالاتفاق الودى وخاصة اذا كانت العلاقة تعاقدية أو الالتزامات تبادلية •

(ط) للصالح العام كالمحافظة على الآمن العام أو الاقتصاد القومى أو الصحة العامة .. الخ ..

ومصدر ذلك أنه عند تعارض الصالح العام مع الصالح الخاص يرجح الصالح العام • ولكن لما كانت هذه الفكرة فضفاضة فان الادارة تستعملها تحت رقابة القضاء .

٤ ـ ان المسلم به أن الغاء القرارات الادارية السليمة التى ترتب حقا ـ حسب تكييفها القانونى ـ ليس ممارسة لذات الاختصاص باصدارها ، ولكنه ممارسة لاختصاص آخر جديد يخضع لأحكام مستقلة عن الأحكام المتعلقة باصدار القرار الملغى (١) •

(أ) قد يكون الغاء القرار الفردى السليم الغاء كليا أو جزئيا دون أن يحل محله قرار آخر كالاقتصار على الغاء الترقية أو الترخيص • الخ •

(ب) وقد يكون الالغاء باصدار قرار جديد يلغى القرار الأول صراحة أو ضمنا • فان قرار تعيين موظف بدلا من آخر فى وظيفة معينة يتضمن الغاء قرار تعيين الأخير ، وأن قرار نزع الملكية يلغى قرار الاستيلاء ... الخ .

(جـ) وقد تقتصر الادارة على عمل مادى تؤدى به غرضها دون أن تصدر قرارا ما . وفى هذه الحالة يظل القرار السابق باقيا مهما طالت تلك التصرفات • وذلك استنادا الى قاعدة قانونية من مقتضاها أن القرارات الادارية لا تسقط بالترك أو بالاهمال •

(د) ان سلطة اصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التى أصدرت القرار الأول أو لسلطة أعلى منها •**ولا يمكن أن يلغى قرار الأدنى قرار الأعلى •**

(هـ) ولكن قد تكون السلطة المختصة بالقرار المضاد غير السلطة المختصة بالقرار الأصيل كسلطة التعيين من اختصاص الوزير أو مجلس

---

(١) النظرية العامة للقرارات الادارية : د• سليمان الطماوى • صفحة ٤٩٩ والمراجع المدونة بالهامش

الوزراء أو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الادارة ، حسب كل حالة، بينما أن سلطة الفصل أو الجزاء تكون للهيئة التأديبية .

(و) واذا حدد المشرع اجراء معينا أو سلطة معينة لاصدار القرار المضاد يجب النزول على حكمه والا كان القرار الثانى باطلا .

(ز) وفى جميع الحالات يكون أثر القرار المضاد انما ينصرف الى المستقبل مع بقاء كافة الآثار التى ولدها القرار الملغى . فالقرار الصادر بفصل موظف لايؤثر على الاعمال والتصرفات التى قام بها أثناء تأدية وظيفته ، والقرار الصادر بالغاء ترخيص ما لا يمس العلاقات القانونية التى ترتبت على منح هذا الترخيص .. الخ .

مدى سلطة الادارة فى سحب القرارات غير المشروعة **Irréguliers**

١ ــ ان دواعي الاستقرار والعدالة تقتضى انه اذا صدر قرار فردى معيب من شأنه أن يولد حقا ــ بالمعنى الواسع ــ فانه بعد مدة معينة يسرى عليه مايسرى على القرار الصحيح الذى يصدر فى ذات الموضوع .

وهذا مااستقر عليه مجلس الدولة المصرى فى العديد من أحكامه ، ومنها :

«ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على التفرقة بين القرارات الادارية التنظيمية العامة وبين القرارات الادارية الفردية ، وأنه يجوز للادارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالالغاء أو التعديل فى أى وقت تشاء حسبما تقتضيه المصلحة العامة . أما القرارات الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة الا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها ، بحيث اذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من اى الغاء أو تعديل . ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار . وكل اخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمرا مخالفا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله » (١) .

ويستثنى من ذلك .

(أ) حالة انعدام القرار بعيب يجرده من صفته الادارية .

(ب) حالة الغش والتدليس .

---

(١) الحكم الصادر فى ١٩٤٩/٥/٤ . المجموعة . سنة ٢ . صفحة ٧١٥

(جـ) التسويات الخاطئة للمرتبات فلاتتقيد بهذه المدة بل يجوز سحبها فى أى وقت لأن القرار يعتبر وكأنه غير قائم اطلاقا .

(د) القرارات المطبقة بقواعد تنظيمية على حالات فردية . وقد اعتبر الفقهاء هذه القرارات أعمالا مادية أومجرد قرارات تنفيذية يجوز سحبها فى أى وقت وليست من قبيل القرارات الادارية الفردية التى تتقيد بالمدة (١) .

٢ ــ ومن المسلم به أن سلطة الادارة فى سحب القرارات الادارية قاصرة على القرارات الادارية غير المشروعة ، أى التى تكون مشوبة بأحد العيوب الاربعة المعروفة وهى .

(أ) عيب الشكل .

(ب) عيب الاختصاص .

(جـ) عيب مخالفة القانون .

(د) عيب الانحراف .

وهاهو ذا مثال جاء فى حكم مجلس الدولة :

« ... أنه وان كانت الادارة تترخص فى الترقية بالاختيار بلامعقب عليها الا انه يشترط أن تكون الادارة قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحه مؤديه الى النتيجة التى انتهت اليها . فأذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار وفسد القرار الذى اتخذ على أساسه . ومن ثم اذا صدر فى ١٩٥٢/١/٢١ قرار بترقية المدعى بالاختيار الى الدرجة الثالثة ثم اتضح من سجل جزاءاته المتعددة أن ترقيته الى درجة من درجات الاختيار تتنافى مع حسن الاختيار فصدر بتاريخ ١٩٥٢/٢/٢٧ قرار بالغاء هذه الترقية فان القرار الأخير يكون قد صدر خلال المدة التى يجوز للادارة فيها سحب قرارها الأول»(١)

٣ ــ مدة طلب الغاء القرارات الادارية المعيبة من القضاء هى ستون يوما من تاريخ العلم به . وكذلك الشأن بالنسبة الى سحب هذه القرارات عن طريق الادارة . أى جهة اصدارها . وتسرى عليها أحكام واحدة فى الانقطاع والوقف فى المدة المقررة .

٤ ــ اذا رفعت الدعوى بطلب الغاء القرار غير المشروع فان للادارة

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٦٤/٢/٢٩ . مجموعة أبو شادى . صفحة ١٧٣٥ .

(٢) حكم ١٩٥٤/١٢/١٢ . س٩ ص ١٢٠ .

أن تسـحب القرار المطعون فيـه فى أى وقت قبل صـدور الحـكم فى الدعوى .

وقضى مجلس الدولة فى هذا الشأن بقوله :

«الحكمة فى تجويز سحب القرارات الادارية هى أن القرار الادارى المخالف للقانون يبقى مدة من الزمن معرضا للالغاء بالطريق القضائى .

« فمن المنطق أن يكون لجهة الادارة التى أصدرته أن تتجنب حكم القضاء بالالغاء فتسبقه وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه » (١) .

وحق الادارة بالسحب لايكون الا حيث يكون الالغـاء عن طـريق القضاء ممكنا ، ولكنهما ــ حسب الاحكام الاخيرة لمجلس الدولة المصرى ــ غير متلازمين اذ يجوز ذلك للادارة ولو امتنع على القضاء اذا وجدت دواع من المصلحة العامة تبرره أو لرفع غبن وقع (٢) .

٥ ــ لايتعين أن تتم اجراءات السحب بصدور القرار الساحب خلال المدة القانونية (٦٠ يوما) بل «يكفى لتحقيق مناط ذلك أن تكون اجراءات السحب قد بدأت خلاله فيدخل القرار بذلك فى طور من الزعزعة وعدم الاستقرار » (٣) .

٦ ــ تختلف السلطة التى تملك سحب القرار باختلاف الحالات :

(أ) القاعدة أن الجهة التى أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية هى التى تملك أن تسحبه .

(ب) أن سلطةالوصايةالادارية المركزية لاتشمل حق سحب القرارات التى تصدرها السلطات اللامركزية التابعة وانما كل مالها هو المصادقة على القرار أو رفضه .

(جـ) أن بعض الجهات الادارية تستنفذ اختصـاصها باصدار القرار بحيث يكون الطعن عليه أمام جهات أخرى أو جهات اسـتئنافية يعينها القانون كقرارات لجان الجمارك وقرارات تقدير الضرائب ، وقـرارات لجان الشياخات .. الخ .

---

(١) حكم ١٣/١٢/١٩٥١ . س٦ ص ١٥٣ .

(٢) حكم ٦ /٢/١٩٥٥ . س ٩ . ص ٢٧٩

(٣) حكم ١٦/٢/١٩٥٠ س٤ ص ٣٨٦ وحكم ٣١/٥/١٩٥١ س ٥ ص ٩٨٦ .

هل ينقلب القرار غير المشروع الذى لايجوز سحبه الى قرار سليم ؟

١ ــ ان استقرار الامر الادارى الفردى غير المشروع فى مثل هذه الحالة لايحجب عدم المشروعية تماما اذ يجيز طلب التعويضات عنه لكل صاحب مصلحة .

٢ ــ وهناك الحالات الخاصة بعيوب الشكل التى يجوز تصحيحها، أو التى زال عيبها بعد صدور القرار المعيب ، والتى لاتؤثر على سلامته موضوعيا . وقد أشرنا اليها فيما سبق .

ما العمــل اذا كان القرار الادارى غير المشروع أســاســا لقرارات أخرى تالية ؟

يكون حكمها حكمه لأنها النتيجة المنطقية لاستقرار الأمر غير المشروع الذى لايجوز سحبه ، وأصبح له من الآثار ما للقرار السليم .

المسئولية التأديبية

نشأة القانون التأديبي في مصر

١ ـ بمقتضى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ أنشئت النيابة الادارية بقصد توحيد جهات التحقيق المختلفة ـ بالنسبة للمخالفات الادارية والمالية في هيئة واحدة مستقلة عن الوزارات والمصالح ضمانا لحيدة المحققين خشية تأثير كبار الموظفين عليهم ٠

وفكرة انشاء النيابة الادارية ترجع الى قرار للمنظمة العالمية للعلوم الادارية المنعقد في فينا في الفترة من ١٩ ـ ٢٤ يونيو سنة ١٩٣٣ حيث وجه النداء الآتي :

« **أولا** ـ ان الرقابة والاشراف الادارى لكل وزارة يجب أن يعهد به الى منظمة خاصة تختص بالاشراف على نشاط الموظفين وتنفيذهم للقوانين٠

ثانيا ـ يجب أن يضمن المشرع استقلال وحيدة هذه الهيئة ٠

ثالثا ـ أن يكون أعضاؤها في ضمان مما يلحقهم في مستقبلهم بسبب ما يكتشفونه من أخطاء أثناء عملهم وبسببه »(١) ٠

٢ ـ والهدف من انشاء النيابة الادارية هو « اجراء التحقيق في المخالفات التي تكشف عنها الرقابة ، أو ما يحال اليها من الجهات الادارية المختصة أو ما تتلقاه من شكاوى الافراد » بالنسبة الى (أ) جميع موظفي الحكومة (ب) موظف المؤسسات والهيئات العامة الا ما استثنى بقرار

---

(١) Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat. Max-Léo grand et d'Autre

وكتابنا (اصلاح أداة الحكم) صفحة ٤٥ ٠

(جـ) موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة المحددة بقرار جمهورى ٠

(د) موظفى الشركات التابعة للقطاع العام والتى تساهم فيها جمهورى ٠

(هـ) موظفى الهيئات العامة القائمة على التزامات المرافق الحكومة ٠ العامة ٠

٣ ــ وقد استحدث القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فى هذا النظام مايلى:

(أ) انشاء الرقابة الادارية لامكان الكشف عن عيوب الجهاز الادارى وانحراف عماله ٠

(ب) انشاء المحاكم التأديبية بدلا من مجالس وهيئات التأديب المتعددة التى كانت موجودة من قبل وما ترتب عليها من تعقيدات ٠

(جـ) توسيع سلطة النيابة الادارية فمنحت سلطة القبض والتفتيش واستدعاء الشهود واقامة الدعوى أمام المحاكم التأديبية ٠

٤ ــ وقد تلت ذلك عدة تعديلات أخرى لم تغير فى جوهر هذا النظام ٠

تعريف القانون التأديبى

القانون التأديبى هو مجموعة القواعد القانونية التى تأمر الموظف بالقيام بعمل معين أو تنهاه عن القيام بعمل معين ، له أثر فى المجال الوظيفى ، ويترتب على الاخلال به تحقق المسئولية التأديبية ٠

مصدر القاعدة التأديبية

هذه القاعدة ــ كأى قاعدة قانونية أخرى ــ نوعان :

١ ــ اما مباشرة وتستمد وجودها من القانون الذى أنشأها ٠

٢ ــ واما غير مباشرة ويتحدد مضمونها فى قرار تنظيمى عام أو لائحة لهما قوة القانون الملزمة ٠

الإساس القانونى للتأديب

١ ــ هناك من يرى أن السلطة التأديبية ترجع الى قيام عقد بين الدولة والموظف يخولها الزامه بطاعتها والا عزلته قياسا على حق رب العمل فى فصل العامل اذا أخل بالتزامه ٠

ويقرر العلامه هوريو « ان سلطة التأديب تستند الى السلطة المخولة للهيئة الاجتماعية فى سـبيل المحافظة على نظامها • وسندها فى ذلك سلطة التقويم التى تملكها على أعضائها » •

ويرى العلامه ديجى « أن النظام التأديبى هو نظام جنائى فى أساسه يستند الى السلطة الآمرة للدولة » • وقد رتب على ذلك عدم جواز محاكمة الموظف عن ذات الفعل جنائيا وتأديبيا •

ويعتبر الاستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض أن هـذا النظام تقتضيه طبيعة الاشياء ، وأساسه المحافظة على المال المشترك لكل مجموعة بقصد تمكينها من تحقيق أهدافها عن طريق فرض جزاء على كل من يحيد عن هذا الهدف بارتكابه خطأ يتعـارض معه أثنـاء تأدية الوظيفة أو بسببها(١) •

٢ ـ والحقيقة أن المسئولية التأديبية مسـتقلة عن أية مسئولية أخرى •

وهى تتحقق فى مصر بما نصت عليه المادة (٥٥) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة :(٢)

(أ) مخالفة الواجبات المنصوص عليها فى اللائحة التنفيذية للقانون •

(ب) الخروج على مقتضى الواجب فى أعمال الوظيفة •

(ج) الظهور بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة •

وقد نص القانون المذكور صراحة على أستقلال المسئولية التأديبية عن المسئوليات الاخرى فى نفس المادة بقوله :

« ••• وذلك مع عدم الاخلال باقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء »

وقد أضافت هذه المادة الى ذلك قولها فى الفقرة الثانية منها :

« ولا يعفى العامل من العقوبة استنادا الى أمر رئيسه الا اذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هـذا

(١) مقال المستشار عادل يونس رئيس محكمة النقض بمجلة ادارة قضايا الحكومة • العدد الثالث • سنة ١٩٥٧ •

(٢) المنشور فى الجريدة الرسمية فى ١٩٧١/٩/٢٣ • العدد ٣٩ ـ ص ٤٨٢ •

الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخـــالفة • وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده . ولايسأل العامل مدنيا الا عن خطئه الشخصى » (١) .

أى أن التهمة التأديبية لا تصطبغ بالوصف الجنـــائى ، ولا ترتبط بمصير التحقيق الجنائى ، بل قد لا تكون جريمة جنائية على الاطلاق •

٣ ـ وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا بما يلى :

« ان المحاكمة الادارية انما تبحث فى ســلوك الموظف ، وفى مدى اخلاله بواجبات وظيفته • أما المحاكمة الجنـائية فينحصر آثرها فى قيام جريمة عن جرائم القانون العام » (١) •

وقضت محكمة القضاء الادارى بما يلى :

« ان موضوع التهمة التأديبية يختلف عن موضوع التهمة الجنائية فلكل منهما مجالها وعناصرها • وتبرئة الموظف للشك حول ثبوت الجريمة الجنائية لا يمنع من مســـاءلته تأديبيا ، اذ فى النظام الادارى يجب أن تسود الثقة فى استقامة الموظف • فاذا تسرب الشك فانه ينهض بذاته جريمة من جرائم القانون العام » (٢) •

وقضت المحكمة التأديبية بما يلى :

« ••• كما أن للمحكمة فى ذات الوقـت أن تفصـــل فى المخالفة الادارية المنسوبة للموظف المذكور دون انتـــظار الفصـــل فى الجريمة الجنائية التى قد تترتب من هذه المخـالفة • وذلك تأسيسا على استقلال المخالفة الادارية ومغايرتها للجريمة الجنائية من حيث الطبيعة والنوع أو اجراءات المحاكمة أو من حيث الجزاءات والعقوبات المقررة لكل منهما وما يترتب عليها من آثار »

وحدث أن قدم موظف للمحاكمة التأديبية لشروعه فى مواقعة أنثى بعد أن حفظ التحقيق الجنائى • وقد رأت المحكمة التأديبية أنه يستفاد من أوراق الدعوى وقوع اتصال جنسى مع المجنى عليها الا أن الشك انما يدور حول رضاها فقـــط • وقد رأت أن هـــذا وان كان يؤدى الى حفظ

---

(١) فى القضية رقم ٩٤٥ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٩/١/٢٤ •

(٢) فى الدعوى رقم ١١٢٢ لسنة ٦ قضائية جلسة ١٩٥٤/٣/٣ •

(٣) فى الدعوى التاديبية رقم ٣ لسنة ١ قضائية بجلسة ١٩٥٩/١/٥ •

التحقيق جنائيا لأن الشك يفسر فى المجال الجنائى لصالح المتهم دائما ، الا أن ذلك لا يحول دون محاكمته تأديبيا اذ يجب أن تسود الثقة فى استقامة الموظف ، وقضت بمجازاته بخصم شهر من راتبه على أساس اخلاله بالسلوك الوظيفى • (١)

وقد أيدت المحكمة العليا هذا الرأى بقولها :

« ان الشك فى عدم ارتكاب الموظف لجريمة هتك العرض ، الذى حفظت من أجله الدعوى العامة لا يحول دون المحاكمة التأديبية » (٢)

وقضت المحكمة التأديبية بمجازاة موظف اتهم بانشاء علاقة مريبة مع سيدة متزوجة رغم حفظ التحقيق الجنائى بقولها :

« وتأسيسا على هذه الاعتبارات مجتمعة فان المحكمة لا تطمئن الى قيام التهمة فى حق المدرس المذكور بالنسبة للعلاقة الآثمة بالوضع المشار اليه فى قرار الاحالة • الا أنها فى نفس الوقت لا تعفى المتهم من مسئولية الاهمال المترتب فى حقه حيث وضع نفسه وزوجة الشاكى بتصرفاته موضع الريبة والشكوك •• وهو ما يستأهل توقيع الجزاء المناسب حتى يرعوى ويكون فيه مايدفعه مستقبلا الى عدم تنكب الطريق المستقيم »(٣)•

ومن أمثلة الجريمة التأديبية التى لا تكون جريمة جنائية على الاطلاق ما جاء بأحد الاحكام التأديبية كما يلى :

« ومن حيث أن الاعمال التى قام بها هذا الموظف ، وادعاءه ادعاءات قرر عدم صحتها بعد ذلك انما تتنافى مع مقتضيات الوظيفة وما تتطلبه فى الموظف من أمانة وصدق • كما تخل بالسلوك الواجب عليه كموظف • ومن ثم فانها توقعه تحت طائلة العقاب جزاء ما اقترف » (٤) •

٤ ـ على أن استقلال المسئولية التأديبية تقيد بعدم المساس بالحقيقة القانونية التى سيقررها الحكم الجنائى عن ذات الفعل ، وذات الوصف • فاذا استطاعت المحكمة أن تستخلص المخالفة التأديبية بحيث لا يتأثر قضاؤها بما ستقرره المحكمة الجنائية تحقق استقلالها طليقا من كل قيد، والا تعين عليها ايقاف الفصل فى المخالفة التأديبية حتى تنتهى المحاكمة الجنائية •

---

(١) فى الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦٠/١/٢٠ •

(٢) فى الدعوى رقم ٧٥٨ لسنة ٣ قضائية •

(٣) فى القضية رقم ٥٢ سنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/٢٧ •

(٤) فى الدعوى التأديبية رقم ٧ سنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/٩ •

ولذلك انتقد بمصادرة هذه الحقيقة القانونية حكم المحكمة التأديبية الذى قضى بمساءلة موظف عن تصرف له أدى الى ضياع أموال الدولة رغم تقرير المحكمة أن مناط ذلك رهين بمـا ستقرره المحـكمة الجنائية بشأن التزوير المنسوب اليه (١) .

٥ ـ ومن المسلم به بداهة أنه « أذا انتفى المأخذ على السلوك الادارى فلا محل لقيام المسئولية التأديبية لفقدان القرار التأديبى ركنا من أركانه هو السبب » (٢) .

طبيعة القرارات التأديبية

أن القرارات التأديبية هى قرارات ادارية بالمعنى القانونى السالف الاشــارة اليه ولو صدر من محكمة أو هيئة تتكون كلهــا أو أغلبها من قضاة .

وفى هذا المعنى قررت المحكمة الادارية العليا :

«ان القرار التأديبى لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانونى خاص أو عام ، وانما هو ينشىء حالة جديدة فى حق من صدر عليه ، شأنه فى ذلك شأن كل قرار ادارى ولو صدرالقرار التأديبى من هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة . اذ العبرة بالموضوع الذى صدر فيه القرار . فما دام هذا الموضوع اداريا كالتأديب مثلا فالقرارات التى تصدر فيه تكون بحكم اللزوم ادارية ، ولا تزايلها هذه الصفة لكون من أصدرها قضــاة كالجزاءات التأديبية التى يوقعها رؤســاء المحاكم فى حق موظفيها من كتبة ومحضرين اذ تعتبر قرارات تأديبية لا قضائية » (٣)

وجاء فى نفس الحكم ما يلى :

« ان قرارات تلك الهيئات ، وان كانت فى حقيقتها قرارات ادارية الا أنها أشبه ما تكون بالاحكام ، ولكنها ليست بالاحكام ما دام الموضوع الذى تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل محاكمة مسلكية تأديبية » .

---

(١) فى الدعوى رقم ١٠٥ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/١١/٢٩ .

(٢) المحكمة الادارية العليا فى الدعوى ١٧٢٣ سنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٠/٤/٢٦ . مجموعة أبو شادى صفحة ١٧٢٩ .

هو الفعل المنهى عنه ، أو الامر المتروك ، المنصوص عليه في القانون.
وهناك عدة تعريفات للخطأ التأديبى أو الذنب الادارى .

يعرفه الاستاذ محمود أسماعيل بأنه : كل فعل أو تصرف خاطىء يقع فيه شخص يقوم بخدمة عامة أو يزاول مهنة ، وفيه اخلال بواجبات الوظيفة أو خدش لشرف الطائفة التى ينتمى اليها » (١)

ويعرفه الاستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض بأنه « كل اعتداء مباشر أو غير مباشر على المصالح المشتركة للهيئة الاجتماعية ، ويتضمن اخلالا بواجبات الوظيفة أو خرقا لقوانينها أو مساسا بكرامتها بشرط أن يقع متصلا بالعمل الرسمى ، بل يتحقق اذا وقع فى حياة الموظف متى مس سمعته وانعطف على عمله المصلحى» (٢)

ويعرفه الدكتور محسن حمزه بأنه « كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة . أو كل تصرف يتم خارج الوظيفة ويكون من شأنه التعارض مع حسن واجبات الوظيفة» (٣)

ويعرفه الاستاذ رشوان أحمد بأنه « كل تصرف يعد انحرافا عن مقتضيات الوظيفة» (٤)

وقد عرفته المحكمة الادارية العليا بقولها :

« ان الافعال المكونة للذنب الادارى ليست محصورة ، اذ مردها الى الاخلال بواجبات الوظيفة ، أو الخروج على مقتضياتها بوجه عام. فشيوع التهمة اذا كان سببا للبراءة من العقوبة الجنائية فلا ينهض مبررا على الدوام للاعفاء من المؤاخذة الادارية التأديبية ولاسيما اذا أمكن اسناد فعل ايجابى أو سلبى محدد الى الموظف يعد مساهمة منه فى وقوع المخالفة الادارية التى سوغت ارتكاب الواقعة الجنائية المجهول فاعلها» (٥)

وقضت أيضا بما يلى :

---

(١) شرح الاحكام العامة فى قانون العقوبات . محمود اسماعيل . صفحة ٤٩ .
(٢) المقال المشار اليه .
(٣) القانون التأديبى للموظف العام ورقابته القضائية . د. محسن حمزة . صفحة ٣٩ .
(٤) أصول القانون التأديبى . رشوان احمد . صفحة ٣٧ .
(٥) فى الدعوى ١٧٢٣ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ .

« ان سبب القرار الادارى وهو الخطأ هو اخـلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابيا وسلبيا ، أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ٠ فكل موظف يخالف الواجبات التى تنص عليها القـوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة ، أو أوامر الرؤساء الصـــادرة فى حدود القوانين ، أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته ، أو يقصر فى أدائهـــا بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة فى هذه الوظيفة انما يرتكب ذنبا اداريا يسوغ تأديبه » (١)

ويمكن تقسيم الخطأ أو الذنب الادارى الى نوعين :

١ ــ نوع ايجابى وهو آتيـــان فعل آمر منهى عنه ، أو خروج على مقتضى واجبات الوظيفة بفعل ايجابى أيضا ٠

٢ ــ نوع سلبى وهو عدم القيام بأمر واجب قانونا ، أو الخروج على مقتضى واجبات الوظيفة بعدم القيام بواجب فى هذا الشأن ٠

معيار الواجب الوظيفى

يحدد هذا الواجب بمقـــارنة مسلك الموظف اليقظ الحريص تبعا لمركز وثقافة واختصاص وواجبات الموظف المنسوب اليه الخطأ أو الذنب الادارى فى مثل ظروفه الظـــاهرة ، وعلى ضوء العرف وقواعد الاخلاق ومبادىء القانون الادارى ٠

ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا المعيار بقولها :

« ان اطاعة الموظف للأمر الصـــادر اليه من رئيسه تفرض على من وجه اليه ، ولو لو يكن مختصا بما كلف به ، قدرا من الحيطة تمليها عناية الرجل الحريص » (٢) ٠

وقولها أيضا :

« ان المعيار فى تقدير خطأ الطبيب ، وتعيين مدى واجباته يكون اما بمقارنة مسلك طبيب عادي اذا وجد فى مثل ظروفه الظاهرة ، أو بمقارنة مسلك طبيب أخصائى محل ثقة خاصة لها وزنها عند تقدير معيار الخطأ نظرا لتخصصه» (٣) ٠

---

(١) فى الدعوى ٤٧٨ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٨/٣/١ ٠
(٢) فى القضية رقم ١٧٢٣ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ ٠
(٣) فى القضية رقم ١٨٣١ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٧/٣/٢ ٠

وفي دعوى تأديبية ضد مدرسين أحدهما كان يطلب النقل الى جهة معينة ، وقد أوهمه الثانى أنه على صلة بوكيل الادارة المختصة بالوزارة وطلب منه مبلغا من النقود لايصالها له فى مقابل تسهيل هذه المهمة ــ قالت المحكمة التأديبية :

« ومن حيث أن ثبوت ما قارفه المتهمان المذكوران فى المخالفتين المشار اليهما ينم عن سلوكهما الشائن الذى لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه المدرسون خاصة باعتبارهم مسئولين عن تربية النشء وتثقيفه بالاخلاق الفاضلة ٠٠ خصوصا اذا ما لوحظ أن كليهما من خريجى كلية اللغة العربية بالازهر الشريف ، فثقافتهما بهذا الوضع دينية ، ويعلمان أن الاخلاق عماد الدين وانما الامم الاخلاق ٠٠ فكيف يمكن لهما ــ وتلك هى صورة واضحة لما انطوت عليه نفسيهما ــ أن يكونا قدوة صالحة أو ضمن أعضاء هيئات التدريس ٠ لاشك أن فاقد الشىء لايعطيه ٠٠ الخ»(١)

مصادر الواجبات الوظيفية

للواجبات الوظيفية ثلاثة مصادر رئيسية :

١ ــ الواجبات المقررة للجهة المشرفة على ادارة المرفق ٠

٢ ــ الواجبات المقررة بقانون الوظائف ٠

٣ ــ الواجبات المقررة بالقوانين عامة ٠

أولا ــ الواجبات المقررة للجهة المشرفة على ادارة المرفق

هذه الواجبات تقتضيها طبيعة العمل بالمرفق لضمان حسن سيره وانتظامه وهى :

١ ــ واجب عدم الانحراف بالسلطة (٢) ٠

(أ) الانحراف بالسلطة ــ على ضوء مبادىء القانون الادارى ــ هو بوجه عام تنكب وجه المصلحة العامة التى يجب أن يتغياها الموظف فى تصرفاته فتصدر بباعث لا يمت بصلة لتلك المصلحة ٠ أو هو استغلال الموظف لصفته الوظيفية لتحقيق مآرب شخصية ٠ أو الخروج على روح القانون وغاياته (٣) ٠

---

(١) فى القضية رقم ٩ لسنة ١ جلسة ١٢/١/١٩٥٩ ٠

(٢) يراجع فى هذا ما ذكرناه فى باب القواعد الموضوعية للرقابة القانونية ٠

(٣) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية ٢٠٠١ لسنة ٢ جلسة ٨/٦/١٩٥٠ ٠

(ب) واســـاءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة « هو من العيوب القصدية فى الســـلوك الادارى قوامه أن يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها » (١) ٠

(ج) والعبرة فى اعتبار خطأ الموظف شـــخصيا أو مصلحيا يكون بالنظر لقصد الموظف وهو يؤدى واجبـــات وظيفته ٠ فكلما قصد النكاية والاضرار أو تغيا منفعته الشخصية كان خطؤه شخصيا (٢) .

(د) ان الوظائف العـــامة تتطلب من الموظف حيـادا وصرامة فى الحق تتضاءل أمامها المصلحة الشخصية ٠

مثل ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها :

« من حيث أنه فيما يتعلق بالمخـالفة المنسوبة الى المطعون ضده ، والمتعلقة بعدم سداد ديون زوجته التى هى موكلته ، ولعدم اتخاذ الصراف المختص أى اجراء بشأن تحصيلها فان الواضـــح من الاوراق أن المطعون ضده يشغل وظيفة رئاسية بالنسبة لصيارف هـذه الجهة ومنهم الصراف المنوط به تحصيل ديون زوجته ٠ واذ لم يقم هذا الاخير باتخاذ أى اجراء عن تحصيل الديون المطلوبة من المطعون ضده بصفته وكيلا عن زوجته مما أدى الى مجـــازاة هذا الصراف ، وان المطعـــون ضـده ـ بحكم وظيفته الرئاسية ـ قد أسهم ولا شك ـ بفعله المبآشر أو غير المبـاشر ـ فى قيام تلك المخالفة التى جوزى الصراف عنها بجزاء أشد من جزائه ، وقد كان حريا به ، التزاما منه لمقتضيات السلوك السليم ، وتأبيا بنفسه عن مواطن الشبهة أن يسدد الدين المطـلوب منه ٠٠ وذلك حتى لا يفيد من وظيفته بغير حق ممابنطوى على معنى الاستغلال لهذه الوظيفة أو لنفوذها مما جعله حقيقا بالمؤاخذة وتوقيع الجزاء » (٣) ٠

٢ ـ واجب مراعاة المبادىء الاخلاقية والادبية ٠

ان الموظف يتعامل مع زملائه ومع رؤســـائه ومع مرءوسيه ومع

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٩/١١/١٩٥٧ ٠ مجموعة أبو شادى ٠ صفحة ١٧٦٣ ٠

(٢) حكم المحكمة الادارية العليـا فى ٦/٦/١٩٥٩ ٠ فى القضية ٩٢٨ لسـنة ٤ قضائية ٠

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٤/٤/١٩٦٥ ٠ مجموعة أبو شادى صفحة ٢٤٤٢ ٠

الجمهور . ومن ثم يجب أن تتسم معاملاته هـذه بالتمسك بقيم أخلاقية وأدبية لا تراعى فى غير الموظف فى كثير من الاحيان بحكم حيازته لسلطة آمرة أو ناهية ملزمة ، واختصاصات يمكن أن يفيد أو يضر بها جمهورا كبيرا من الناس يختلف باختلاف الوظيفة .

والاحكام العديدة غنية برسم دستور لهـذه العـلاقات الانسانية يتناهى فى الدقة والوضوح والاكتمال .

من ذلك ما جاء فى حكم المحكمـة التأديبية عن طبيب أول مستشفى أولى احدى الشغالات فى المستشفى عناية مريبة :

« ومن حيث ان هذه المحكمة فى ضوء مسلك المتهم تستبين أن علاقته بالشغالة المذكورة ليست من النوع الذى يقوم عادة بين رئيس ومرءوسيه، أو بين طبيب أول فى مستشفى حـكومى وشـغالة تعمل بها . ذلك أن القرائن والشـواهد قد اتصـلت حلقـاتها وتضـافرت جميعا على ابراز ما اتسمت به تلك العلاقة من طـابع خاص بين حدودها ورسم معـالمها وأوضح صـورتها . فالتوافق العجيب المريب الذى صـاحب أجازتهما فجعلهما تسيران جنبا الى جنب . فما كاد المتهم يحصل على أجازة حتى تنال الشـغالة مثلها . بل ان هـذا التوافق امتد أثره الى مكان قضـاء الاجازة .. فاذا لوحظ أن الطبيب المتهم هو رئيس الشغالة المشار اليها، وبيده وحده زمام اعطائها الاجازات الاعتيادية بدا واضـحا بل وفاضحا مبعث هـذا التـوافق ومرماه . كمـا أنه ممـا يجافى المألوف وطبائع الامور ... الخ .

« ومن حيث أن هذه المحكمة ترى أن سلوك المتهم على هذا النحو غير المألوف ، والمعنى الذى انطوت عليه تصرفاته يدل دلالة قاطعة على أن ثمة علاقة غير كريمة ، ورابطة غير مشروعة جمعت بين الطبيب المتهم والشغالة. ولا يضعف من هذا الاقتناع ما علل به المتهم اتجاهه هذا من وجود صلة قرابة بينه وبين الشغالة ، اذ فضلا عن أنه لم يفصح عن ذلك فى مستهل التحقيق فان هذه القرابة ـ على فرض قيامها ـ لا تدرأ التهمة عنه»(١)

وفى دعوى أخرى قالت المحكمة عن عـدم اطـاعة مرءوس لأوامر رئيسه :

« من حيث انه لا مراء فى أن المتهم وقد سلك هذا المسلك لم يتخلف

(١) حكم المحكمة التاديبية فى الدعوى رقم ١ سنة ١٤ قضائية جلسة ٢٨/٤/١٩٥٩ .

عن أداء واجبه المكلف به بحكم وظيفته فحسب بل شق على رئيسه عصا الطاعة ، وأبى الانصياع لما كلفه القيام به دون مسوغ من قانون أو واقع الامر .. ومن ثم زايلته احدى الصفات الذاتية التي ينبغي أن يطبع عليها الموظف العام نفسه وهي طاعة الرئيس فيما لا يخالف القانون وحق لذلك عقابه » (١) .

وقضت المحكمة بمجازاة مدرس لأنه « طهى الطعام في المدرسة فضلا عن شربه الجوزة والشاى في فنائها » (٢) .

واستدعى معـــاون مستشفى احدى المريضـــات الى غرفته بدعوى الكشف عليها فرفضت وقدمت شكوى ضده فدفع هذه الشـــكوى أمام المحكمة بالكيدية . وازاء عجزه عن اثبات دفاعه واجماع الشـــهود ضده قضت المحكمة التأديبية بمجازاته بخصم شهر من مرتبه (٣) .

وغرر موظف بجـارته المثقفة فتركت دراستها عقب نقله ، ورحلت معه بعد أن شعرت بالحمل . ولما طالبته بالزواج طلب منها تأجيله لحين عودتها من رؤية والدتها المريضة . وعند تحرك القطـار فاجأها بقسيمة زواج ألقاها اليها . ولما فتحتها تبينت أن زوجها المدون بالقسيمة هو بواب المتهم . ورغم آن التحقيق الجنائي أسفر عن حفظ الشكوى الا أن المحكمة التأديبية قررت ادانته ومجـــازاته لأن الامر أمر خلق يجب أن يتحلى به الموظف العام ولأن رضا الطرفين في هذا الفعل المنـكر لا يشفع في دفع الجريمة الخلقية » (٤) .

وفي انعكاس سلوك الموظف الخاص في غير نطاق الوظيفة على سلوكه العام في نطاق الوظيفة قالت المحكمة الادارية العليا .

« لا يجوز الخلط بين حرية العقيدة ذاتها وبين سوء السلوك الشديد الذي قد يستفاد من التلاعب بالاديان بقصد تحقيق مآرب خاصة سرعان ما يرتد المتلاعب عن دينه اذا ما تحققت . ومع التسليم بحرية العقيدة الا أنه ليس من شك في أن مسلك المتـلاعب بالعقيدة بقصد تحقيق المآرب الخاصة يصمه بسوء السلوك الشديد من النـــاحية الخلقية ... وسوء السلوك للموظف ، وهو في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام

---

(١) في القضية رقم ١١ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/٢٨

(٢) في القضية رقم ٢١٠ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦٠/٣/٢ .

(٣) في القضية رقم ٨ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/١٠ .

(٤) في القضية رقم ٢٥ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/١٩ .

فى مجال الوظيفة من حيث الاخـــلال بكرامتها ، وما تستلزمه من الثقة والاعتبار »(١)

وشربت موظفات ليلة عيد الميـلاد خمرا بالسكن الرسمى ، وفقدن رشدهن فأثرن ضجة كبيرة • ودافعن عن أنفسهن أمام المحكمة التأديبية بأن الاعتبارات الوظيفية لا يجوز أن يكون لها شأن الا فيما يمس مساسا واضحا ومباشرا للوظيفة العمـــومية ، وأن الموظف انسان قبل أن يكون موظفا ، وهو بذلك عرضة للخطأ والانحراف ، فلا يجوز أن يحاسب عن هذا الانحراف طالما لاترتد آثاره للوظيفة • وقد رأت المحكمة «أن تبعية المسكن للوظيفة لا ينفى عنه صفة المسكن الخاص بماله من حرمه ، وما يضفى على ما يقع فيه من خصــــوصية •• ومن ثم فــلا يكون ثمة محل لمؤاخذتهن »(٢) •

وقد استقر قضاء المحـكمة الادارية العليــــا على أن سلوك الموظف الشخصى حتى فى غير نطاق الوظيفة ، أو خارج مجــــالها ، ينعكس على سلوكه العام فى مجالها »(٣) •

ثانيا ــ الواجبات المقررة بقانون الوظيفة

يهدف الشارع بانشائه المرافق العــــامة الى اشباع خـدمات عامة للجمهور يقتضيها الصالح العام • والموظف العام هو المكلف قانونا وبداهة بتأدية هذه الخدمات • لذلك ألزمه الشارع والعرف واجبات معينة يقتضيها حسن سير العمل وانتظامه • كما حظر عليه ممارسة أعمال معينة تتنافر مع الثقة المتطلبة فى الموظف ، وكرامة الوظيفة •

وقد نص القــــانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخــاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة فى مصر (الحـــكومة المركزية والوحدات الادارية المحلية والعاملين بالهيئات العامة فيما عدا العـــاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين) على هذه الواجبات فى المواد من ٥٢ ــ ٥٤ ، وهى تتعلق بما يلى •

---

(١) المحـكمة الادارية العليـا فى القضـية رقم ٨٥٣ لسـنة ٣ قضـائية جلسـة ٢١/٦/١٩٥٨ •

وحكمها فى القضية رقم١٠١٠ لسنة ١٠ قضائية جلسة ٢٢/٥/١٩٦٤ • المحاماة عدد يونيو ١٩٦٦ • صفحة ١١٤٣ •

(٢) المحكمة التاديبية فى القضية رقم ٢٣ لسنة ١ جلسة ٣٠/٦/١٩١٩ •

(٣) المحكمة الادارية العليـا فى القضـية رقم ١٠١٠ لسـنة ١٠ قضائية جلسـة ٢٢/٥/١٩٦٤ المشار اليه •

١ ـ واجب الانتظام فى أداء العمل (م ١/٥٢)

٢ ـ واجب التفانى والاخلاص فيه (م ١/٥٢)

٣ ـ المحافظة على كرامة الوظيفة (م ٢/٥٢)

٤ ـ التعاون مع زملائه فى أداء الواجبات العاجلة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة (م ٣/٥٢)

٥ ـ التعاون فى تنفيذ أوامر وتعليمات الرؤساء بالدقة والامانة (م ٤/٥٢)

أما الاعمال المحظورة على الموظف العام فهى :ـ

١ ـ المحافظة على السرية التى تقتضيها طبيعة العمل (م ٨/٥٣)

٢ ـ الاحتفاظ بأوراق رسمية (م ٩/٥٣)

٣ ـ أداء أعمال للغير بأجر (م ٦/٥٢)

٤ ـ الجمع بين الوظيفة وعمل آخر يضر بحسن أداء الوظيفة (م ٥/٥٢)

٥ ـ ممارسة أعمال معينة (١١/٥٣)

٦ ـ مخالفة الاحكام والقواعد المالية (م ٥٣ / ١ ـ ٦)

١ ـ فبالنسبة لواجب الانتظام فى العمل نصت المادة (٤٣) على أنه « لا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة ممنوحة له فى حدود الاجازات المقررة فى المواد التالية »

والاجازات التى حددها المواد (٤٢ ـ ٥١) هى : أجازات الاعياد والمناسبات الرسمية المقررة ـ أجازات عارضة ـ أجازات دورية ـ أجازات مرضية ـ أجازات دراسية ـ أجازات خاصة ـ أجازات وضع للعاملات .

وتنص المادة (٥٠) على أن « كل عامل لا يعود الى عمله بعد انتهاء أجازته مباشرة يحرم من أجره مدة غيابه .. مع عدم الاخلال بالمسئولية التأديبية » .

٢ ـ وبالنسبة لواجب التفانى والاخلاص فى العمل فقد نصت المادة (٥٢) «أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته » .

ونصت أيضا على « أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب » .

كما نصت على « أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة » .

ونصت كذلك على «أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويتحمل كل رئيس مسئولية الاوامر التي تصدر منه . كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه » .

فاذا عهد الموظف الى الغير بتصريف أمور الوظيفة كلها أو بعضها كان مخلا بواجبه .

وقد قضت المحكمة التأديبية في هذا الشأن .

« ومن حيث أن الاصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنـــوط به في أوقات العمل الرســمية ، أو الذي يكلف بأدائه ولو في غير هــذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك .

ومن حيث أن المتهمين لم يقوما بانجاز القدر من العمل المطلوب منهما أداؤه ، وبالتالي فهما مقصران في واجبات وظيفتهما ، ويكونان قد اقترفا ذنبا اداريا يستوجب مساءلتهما عليه ومعاقبتهما تأديبيا »(١)

وقضت في حالة طبيب بمركز رعاية الطفـــل قبل أجرا عن عملية ولادة لسيدة مقيدة في هذا المركز بما يلي :

« ومن حيث أنه لا مراء في أن ما أتاه الطبيب المتهم انما هو خروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة ، واستغلال لسلطتها على نحو تأباه كرامة الوظيفة »(٢)

وقضت في حالة مرءوس لم ينفذ أوامر رئيسه بما يلي :

« ومن حيث أنه لا مراء في أن المتهم ـ وقد سلك هــذا المسلك ـ لم يتخلف عن أداء واجبه المكلف به بحكم وظيفته فحسب ، بل شق على رئيسه عصا الطاعة دون مسوغ من قانون أو واقع »(٣)

---

(١) الدعوى التأديبية رقم ٩ س قضائية جلسة ١٩٥٨/١٢/٢٨ .
(٢) الدعوى قم ٥ س جلسة ١٩٥٩/١/٢٧ .
(٣) الدعوى رقم ١١ س ١ جلسة ١٩٥٩/٤/٢٨ .

وحتى يكون أمر الرئيس واجب الطاعة ، وتنتفى تبعا لذلك مسئوليته عن عصيانه ، أو تنتقل مسئولية الخطأ من المرءوس للرئيس مصدر الامر يجب أن يتحقق الموظف من مشروعية الأمر الصادر اليه منه ٠

ومبدأ المشروعية مجمع عليه ٠

فالفقيه دوجى يرى « آن الخضوع انما يكون للقانون وليس للرؤساء » ٠

بمعنى أن الرئيس يجب أن لا يعطى سوى تطبيقات للقانون حتى يلتزم المرءوس بتنفيذها لا على أنها أوامر منه وانما باعتبارها صادرة باسم القانون ، ومعلنة لحكمه ٠

ويقر الاستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض « أن الطاعة لا تكون الا لأمر شرعى »(١) ٠

ويرى الدكتور اسماعيل زكى «أن المرءوس غير مفروض عليه طاعة أمر الرئيس متى كانت غير قانونية لان ذلك يتضمن اشتراكه مع رئيسه فى انتهاك القانون »(٢) ٠

ويقضى قانون العقوبات بمسئولية الموظف عن تنفيذ أمر الرئيس اذا كان مخالفا للقانون ، وكان فى الامر جريمة ، الا اذا ثبت حسن نيته باعتقاده مشروعية العمل الذى أتاه (٣) ٠

٣ ـ وبالنسبة لواجب المحافظة على السرية التى تقتضيها طبيعة العمل أو الاستيلاء على أوراق العمل لنفسه فقد نصت المادة (٥٦) على أنه يحظر على العامل ٠ (أ) آن يفشى الامور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك ٠ ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك الخدمة ٠ (ب) أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الاوراق الرسمية أو ينزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا » ٠

ومن أبرز الأمثلة على ذلك : آسئلة الامتحانات بكافة أنواعها ـ

---

(١) مقال الأستاذ يونس : مجلة ادارة قضايا الحكومة ٠ ٣ ٠ س ٥٧ السالف الاشارة اليه فى رسالته ، ضمانات الموظفين ٠

(٢) فى رسالته (ضمانات الموظفين) ٠

(٣) شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات ـ الدكتور السعيد مصطفى السعيد صفحة ١٧٩ ٠

محاضر الجلسات السرية ـ التقارير السرية ـ المكاتبات السرية ...الخ.

٤ ـ أما بالنسبة للأعمال المحظورة أيضا فقد نصت المادة (٥٧) على العديد البارز منها كشراء عقارات ومنقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال الوظيفة (فقرة أولى) أو مزاولة أى عمل تجارى (فقرة ثانية) ، أو الاشتراك فى تأسيس الشركات أو قبول عضويتها أو أى عمل فيها (فقرة ثالثة) ، أو أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله (فقرة رابعة) أو أن يضارب فى البورصات (فقرة خامسة) أو أن يلعب القمار فى الاندية أو المحال العامة (فقرة سادسة).

٥ ـ وبالنسبة للمخالفات المالية المحظورة على العـــامل فقد عددتها المادة (٥٣) وهى ـ مخالفة القواعد والاحكام المـــالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح (فقرة أولى) ومخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية (فقرة ثانية) ومخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القـــواعد المـالية (فقرة ثالثة) والاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حـــق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة (فقرة رابعة) أو عدم الرد على مناقضات ديوان المحاسبات أو مكاتباته أو تأخير الرد عليها ، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل اجابة الغرض منهـــا المماطلة والتسويف (فقرة خامسة) أو عدم موافاة ديوان المحاسبات بغير عذر مقبـــول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحـــق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه (فقرة سادسة) .

وقد قضت المحكمة الادارية العليا أن «النصوص الآمرة التى تضمنتها لائحة المخازن التى توجب تقديم تأمين ابتدائى كامل قدره ٢٪ قصد بها تحقيق مصلحة عامة متعلقة بجدية العطاءات وتحقيق المساواة بين المتقدمين فى المناقصات فلا يجوز للادارة قبـــول عطاء واجب الاستبعاد لعدم دفع التأمين ، ويعد اجراء خاطئا من جانبها فلا ينتج أثره كقبول صحيح ينعقد به العقد الادارى »(١) .

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضـية رقم ٢٨٤ لســـنة ٥ قضـــائية جلسة ١٩/١١/١٩٦٠ .

وقد نسبت لموظف بالسجون وجود زيادة في عهدته من الأغذية . ورغم تبريراته التي ساقها بأن الزيادة ترجع الى ورود الأصناف بكميات كبيرة فقد قضيت المحكمة التأديبية بإدانته . ذلك أن العجز والزيادة في المسائل المالية والمخزنية سواء (١) .

ونسب الى موظف الاستيلاء على اذن بريد بمبلغ ٢٠٠ مليم رسم اشتراك في مجلة ديوان الموظفين فدفع الموظف بأن المجلة لاتعتبر حكومية ، وأن ايراداتها لا تقيد بدفتر ٥٥ ع٠ح ، ولا شأن لادارة حسابات الديوان بها ، الا أن المحكمة التأديبية رأت أن المجلة من التنظيمات الداخلية للديوان ، وبالتالي تعتبر حساباتها جزءا من ميزانيته ، وتسرى عليها القواعد المالية الحكومية »(٢) .

ثالثا ــ الواجبات المقررة بالقوانين الأخرى :

تنص القوانين عامة على واجبات يتحتم على الموظفين القيام بها والا يعتبروا مخلين بواجبات وظائفهم .

١ ــ فقد نص قانون العقوبات على جرائم كثيرة يرتكبها الموظفون في أثناء تأدية أعمال وظائفهم ،أو بسببها .

(أ) من ذلك ما نصت عليه المواد من ١٠٣ ــ ١١١ عن جرائم الرشوة بأنواعها (نقدية ــ عينية ــ فوائد وامتيازات) أو الشروع فيها للقيام بعمل أو الامتناع عنه .

وقد قضت محكمة النقض بأن « الاخلال بواجبات الوظيفة التي تنص عليها المادة (١٠٤) عقوبات بشأن الرشوة هو كل عبث يمس الأعمال التي يقوم بها الموظف ، وكل تصرف أو سلوك ينتسب الى هذه الأعمال ويعد واجبا من واجبات أدائها على الوجه السوى الذي يكفل لها دائما أن تجرى على سنن قويم »(٣) .

وقضت أيضا بأن « الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته مسئول جنائيا ولو لم توجد لديه نية الاتجار بالوظيفة بل يكفي مجرد نية استغلال الوظيفة للحصول على فائدة غير مشروعة من ورائها »(٤) .

---

(١) المحكمة التأديبية في القضية رقم ٤٧ لسنة ١ جلسة ١٩٥٩/١٢/٢٩ .
(٢) المحكمة التأديبية في القضية ١٥ لسنة ٢ جلسة ١٩٦٠/٢/٢١ .
(٣) نقض رقم ٩٣٣ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٥٨/١٠/٧ .
(٤) نقض رقم ١٥٦٩ لسنة ٢٩ قضائية جلسة ١٩٦٠/٣/٨ .

وقضت بأن « جريمة الرشوة تتحقق فى الموظف العمومى بمجرد طلبها »(١) ٠

(ب) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المواد من ١١٢ ـ ١١٩ عن جرائم اختلاس الأموال الأميرية والغدر ٠

وكل ما يشترط لأعمال هذه المواد أن يكون الجانى موظفا عموميا ، أو مكلفا بخدمة عامة أو بعمل ذى صفة عامة ، وأن يكون مأمورا بالتحصيل أو مندوبا له أو أمينا على ودائع أو صيرفا منوطا بحساب نقود أو أمتعة بموجب القوانين أو اللوائح أو الأوامر كالصراف الذى يجمع أموال الأطيان ، أو الكاتب الذى يحصل عوائد الأملاك ورسوم الخفر ، أو المأذون الذى يحصل رسوم عقود الزواج ، أو محصل البلدية ، أو وكيل البريد ، أو كاتب السجن ، أو مخزنجى السكة الحديد ، أو أمين المكتبة ، أو أوراق أو مستندات بسبب وظيفته (٢) ٠

وقد قضت محكمة النقض بأنه ليس من الضرورى أن ينتدب مأمورو التحصيل بأمر كتابى رسمى ٠ فاذا وزعت أعمال المصالح ونيط بموظف عملية التحصيل أصبح من مأمورى التحصيل الذين تنطبق عليهم هذه المواد (٣) ٠

وليس بشرط أن تكون وظيفة الشخص الأصلية حفظ الأمانات والودائع ، بل يكفى أن يكون ذلك جزءا من وظيفته ، أو يكون من مقتضيات أعمال وظيفته (٤) ٠

فاذا انعدمت الصفات أو المقومات المشار اليها فى الجريمة امتنع تطبيق تلك المواد ٠ فاذا اختلست زوجة الصراف شيئا من الأموال الأميرية التى تحت يد زوجها فلا تعاقب بهذه المواد(٥) ٠

(ج) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة (١٢٠) عن توسط الموظف لدى قاض أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو اضرارا به سواء كان بطريق الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية ٠

(١) نقض رقم ١٢٠٨ لسنة ٢٧ قضائية جلسة ٢٥/١٤/١٩٥٧ ٠
(٢) شرح قانون العقوبات المصرى ـ أحمد أمين ٠ طبعة ١٩٤٩ ٠ صفحة ٥٦ ٠
(٣) نقض جنائى فى ٢٥/٥/١٩٢٧ ٠ القضية رقم ٨٥١ لسنة ٤٤ قضائية ٠
(٤) نقض جنائى فى ٢٥/٣/١٩٤٠ ٠ مجموعة القواعد ج ٥ رقم ٢/٨٨ صفحة ١٦٠ ٠
(٥) شرح قانون العقوبات ٠ المصدر السابق ٠ صفحة ٥٨ ٠

(د) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة (١٢٤) عن ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو فى صورة الاستقالة ، أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظائفهم متفقين على ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك ، أو التحريض على ارتكاب هذه الجرائم أو تحبيذها ٠

(هـ) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المواد من (١٢٦ ــ ١٣٢) عن أمر موظف بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف ، أو دخوله مساكن الأفراد بغير رضائهم فى غير الأحوال المصرح فيها بالقانون ، أو استعمال القوة مع الناس اعتمادا على وظيفته ، أو شرائه بناء على سطوة وظيفته عقارا أو منقولا قهرا عن مالكه ، أو الاستيلاء عليه بدون وجه حق أو بالاكراه للمالك على بيعه ، أو أخذه مأكولا قهرا بدون ثمن أو بثمن بخس ٠

٢ ــ ونص قانون الاثبات على واجب عدم أداء الموظف الشهادة ولو بعد ترك الخدمة العامة عما يكون قد وصل الى علمه أثناء قيامه بوظيفته من معلومات لم تنشر بالطريق القانونى ، ولم تأذن السلطة المختصة باذاعتها ٠ (م ٦٥) ٠

٣ ــ ونص قانون الاجراءات الجنائية فى المادة (٢٦) على واجب تبليغ النيابة العامة أو أقرب مأمور قضائى عن الجرائم التى يعلم بها الموظف أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته والتى يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى العمومية عنها بغير شكوى أو طلب أو اذن ٠

وقضت محكمة النقض بأن مخالفة الموظف لهذا الواجب « يعرضه للمساءلة التأديبية لأنه يدخل فى واجبات وظيفته » (١) ٠

وقضت أيضا بأن « للموظف التحفظ على المتهم اذا بدا من تصرفاته ما يوحى بأن فى الأمر جريمة » (٢) ٠

وقضت المحكمة التأديبية بمعاقبة أمين محفوظات سفارة لم يبلغ عن انحراف قنصل يعتبر رئيسه ٠ وقد رأت المحكمة أن المادة (٢٦) توجب عليه هذا الواجب رغم ذلك (٣) ٠

---

(١) نقض جنائى رقم ٦٤٥ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٥٩/٦/٣٠ ٠

(٢) نقض جنائى رقم ١٠٧٥ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٥٩/١١/١٧ ٠

(٣) المحكمة التأديبية فى القضية رقم ١٥٧ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/١١/٢٠ ٠

٤ ـ ونصت قوانين أخرى على حالات مماثلة ٠

(أ) فقد نصت ـ مثلا ـ المادة (٧٦) من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ـ بشأن عقد العمل على حالات معينة تجيز لرب العمل فسخ عقد العامل دون سبق اعلان ودون مكافأة أو تعويض (انتحال شخصية غير صحيحة ـ تقديم شهادات مزورة ـ ارتكاب خطأ نشأت عنه خسارة جسيمة ـ عدم مراعاة التعليمات اللازم اتباعها لسلامة الموظفين ـ التغيب بدون سبب مشروع أكثر من ٢٠ يوما متقطعة خلال سنة واحدة أو أكثر من عشرة أيام متصلة ـ عدم القيام بالالتزامات الجوهرية فى عقد العمل ـ ارتكاب جناية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة ، وثبوت ذلك بحكم حائز لقوة الشيء المقضى به ـ تعاطى المخدر أثناء العمل أو وجوده فى حالة سكر بين ـ الاعتداء على صاحب العمل أو المدير المسئول أو الاعتداء الجسيم على أحد رؤساء العمل أثناء العمل أو بسببه) ٠

ويجوز لرب العمل بدلا من الفصل ايقاع العقوبة التأديبية بشرط أن تكون واردة بلائحة الجزاءات ٠

(ب) نصت المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبات على أن « يختص بفحص ومراجعة حسابات كل هيئة تخرج لها الحكومة عن جزء من مال الدولة اما بطريق الاعانة أو لغرض الاستثمار ؛ وكذلك حسابات الشركات المساهمة التى تشترك فيها الدولة بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الربح أو تؤدى لها اعانة مباشرة » ٠

وقد بينت المواد التالية كيفية احكام الرقابة ٠ فاذا كشفت هذه الرقابة عن مخالفة الموظف للقواعد المبينة فى هذا القانون أو قوانين أخرى كان مخطئا واختصت المحاكم التأديبية بمحاكمته ٠

الظروف المخففة للمسئولية

١ ـ الدفاع الشرعى .

٢ ـ الضرورة .

٣ ـ حسن النية .

٤ ـ ضغط العمل وسوء توزيعه .

٥ ـ الاعتراف .

٦ ـ حداثة العهد بالخدمة .

أولا ـ والدفاع الشرعي حق مقرر للشخص المعتدى عليه لدفع اعتداء خطر حال .

ونطاق هذا الحق :

١ ـ ان يكون قد حدث اعتداء من الغير أو تأهب من الغير للاعتداء على الموظف .

وقد قضت محكمة النقض بأنه لايلزم فى الفعل المتخوف منه أن يكون خطرا حقيقيا بل يكفى أن يبدو كذلك فى اعتقاد المدافع أو تصوره بشرط ان يكون هذا الاعتقاد مبنيا على أسباب معقولة (١) .

٢ ـ أن يكون هـذا الاعتـداء غير مشروع . أما اذا كان مشروعا فلاينشأ هذا الحق . فاذا أوقف موظف عن عمله ثم ذهب الى مكتبه واراد اثبات وقائع فى بعض الدفاتر الرسمية فأمر رئيسه بمنعه من اثباتها فاعتدى عليه لا يكون هـذا دفاعا عن النفس وانما اعتداء صريحا على الغير .

٣ ـ ان يكون هذا الاعتداء حالا ولا سبيل الى دفعه الا بالقوة .

وقـد اعتبرت المحكمة التأديبيـة الدفاع الشرعى ظـرفا مخففا للمسئولية .

ثانيا ـ وحالة الضرورة تتحقق بأن يجد الموظف نفسه فى مواجهة خطر جسيم يهدده فلايستطيع تفاديه إلا بارتكابه الأمر يعـد خطأ كأن تنشب النار فجأة فى مقر العمل فيضطر الموظف لالقـاء بعض مهمات العمل عليها لمنع انتشارها .

ثالثا ـ وحسن النية ظرف مخفف للمسـئولية متى ثبت بالدليل القاطع أو من ظروف الخطأ وملابساته .

نسب لموظف أنه حينما كان يقوم بأعمـال النظارة قيد السـلفة المستديمة بكراسة عادية خلافا للتعليمات . ولما قدم للمحكمة التأديبية دافع عن نفسه بأنه بحث عن الدفاتر الرسمية فلم يجدها ، وأنه أجرى

---

(١) نقض جنائى رقم ٥١ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٥٨/٤/٨ .

عليه التفتيش عدة مرات فلم ينبهه أحد . كما أنه يجهل التعليمات المالية فقضت المحكمة ببراءته (١) .

رابعا — وفقد الادراك أثناء تأدية مهام الوظيفة سبب آخر لتخفيف المسئولية كالجنون الطارىء أو المرض العصبى أو تعاطى المخدر على غير علم منه .

وهذا اسوة بما تنص عليه المادة (٦٢) من قانون العقوبات التى تقول « **لا عقاب على من يكون فاقد الشعور أو الاختيار فى عمله وقت ارتكاب الفعل اما لجنون أو عاهة فى العقل واما لغيبوبة ناشئة عن عقاقير مخدرة أيا كان نوعها اذا أخذها قهرا عنه أو على غير علم منه بها** » .

خامسا — وقضت المحكمة التأديبية بأنه «أما وقد بان ان المتهم وهو أمين مخزن كان مكلفا بالعمل فى القاهرة والقناطر فى نفس الوقت . الأمر الذى يتعذر معه قيامه بالاشراف الفعلى ويقتضى مساءلته مسئولية مخففة» (٢) .

اما عن سوء توزيع العمل فقد قضت بأن «سوء توزيع العمل ، وتراخى السلطات المختصة فى رعاية المرفق هو الذى ساعد المتهم على الوقوع فى الخطأ مما ترى معه المحكمة عند تقديرها للجزاء مراعاة هذا التقصير من الادارة» .

كما قضت بأنه «اذا انعدمت الرقابة الفعلية وسار العمل سيرا ارتجاليا يتنافى مع الغرض الذى أنشىء المرفق لتحقيقه تعين الرأفة بالمتهم»(٣) .

سادسا — ومبادرة المتهم **بالاعتراف** تدل على يقظة ضميره ، وتقديره للمسئولية وبالتالى تقضى المحكمة بتخفيف العقوبة عنه فى أحوال كثيرة .

وقد قضت المحكمة التأديبية باستعمال الرأفة مع موظف اعترف طوال مراحل التحقيق بأنه أخذ أربعين جنيها من رسوم النشاط لقضاء مصلحة له تحت ضغط ظروف شخصية قاهرة ، وأنه ردهم بالتالى(٤) .

---

(١) فى القضية ٥٧ لسنة ١ جلسة ١٠/٢/١٩٦٠ .
(٢) فى القضية ٣٤ لسنة ١ جلسة ٢٩/٩/١٩٥٩ .
(٣) فى القضية رقم ٣١ لسنة ٢ ق جلسة ١٦/٢/١٩٦٠ .
(٤) فى القضية رقم ١٦٢ لسنة ١ ق جلسة ١٦/١١/١٩٦٠ .

واعترف موظف بارسـاله خطابات غرامية الى موظفة رغما عنها ، ومع ذلك فقد رات المحكمة التأديبية استعمال الرأفة معه لانه تزوجها بعد ذلك حرصا على استقراره العائلى(١) .

سابعا ــ وقد قضت المحكمة التاديبية أيضا باستعمال الرأفة مع موظف «لحداثة العهد بالخدمة ، وقلة الخبرة ، وسـوء التوجيه من الرئيس المباشر الذى كان يتلمس له الاخطاء بدلا من بذل النصح»(٢) .

الظروف المشددة للعقوبة التاديبية

لم يرد بالقانون التأديبى حصر لها استنادا الى حـرية للقاضى فى تقدير الجزاء الملائم للذنب الادارى الثابت .

وقد استقر القضـاء التأديبى على اعتبـار الأمور الآتية ظـروفا مشددة :

١ ــ الاستمرار .

فقد قضت المحكمة التأديبية بأن «المتهم لم يرتدع للجزاء السابق توقيعه عليه . ولاشك فى أن استمراره فيه هو من المخالفات المتجددة التى لاتحول فيها محاكمة سابقة من اعادة محاكمته من جديد .. مما ترى معه المحكمة أخذه بالشدة » (٣) .

٢ ــ الاعتياد .

فقد قضت المحكمة بأن «المتهم وقد اعتاد تغيير الحقيقة فى الأوراق الرسمية واصطناع المستندات . الأمر الذى يدل على بالغ استهتاره . ولايهون من شأنه أنه لم يتعد الى النيل من ذمته .. ومع ذلك فهو يبرر تشديد الجزاء» (٤) .

عوارض المسئولية التاديبية

تسقط الدعوى التأديبية فى الأحوال الآتية :

١ ــ الوفاة بعد الفعل موضوع الجزاء .

(١) فى القضية رقم ١٠٦ لسنة ١ ق جلسة ١٢/١٠/١٩٥٩ .
(٢) فى القضية رقم ٢١ لسنة ١ ق جلسة ١٩/٥/١٩٥٩ .
(٣) فى القضية رم ٢٨ لسنة ٢ ق جلسة ٢٠/١/١٩٦٠ .
(٤) فى القضية ١٢٣ لسنة ١ ق جلسة ٢٧/٦/١٩٦٠ .

فاذا حصلت الوفاة قبل رفع الدعوى العمومية امتنع رفعها . واذا حصلت بعد رفعها ، وقبل الحكم قضت المحكمة بانقضاء الدعوى.

٢ ــ تسقط الدعوى التأديبية بقوة القانون أيضا بمضى سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها دون افتتاح التحقيق أى المدتين أقرب .

وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة . وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء . واذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين بقوة القانون (م ٦٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة) .

٣ ــ كانت الدعوى التأديبية تسقط بترك الموظف الخدمة بموجب القانون ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ وتقتصر المساءلة على الناحية المالية . الا أن كلا من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد نص على امكان مساءلته عن المسئوليتين اذا بدىء التحقيق قبل ترك الخدمة نظرا لما لمسه من كثرة ارتكاب المخالفات الادارية ، وأثرها على حسن سير المرافق العامة . ويجوز فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها (م ٦٧ من القانون الاول و ٦٤ من القانون الاخير) .

٤ ــ قضت المحكمة التأديبية بأنه «متى قامت وحدة بين الدعوى التأديبية الحالية والسابقة من حيث شخص المتهم والمخالفة وانه قد جوزى عنها فيكون الدفع بعدم جواز نظر الدعوى قائما على سند صحيح من القانون »(١) .

٥ ــ تنص المادة (١٢) والمادة (١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على مواعيد اخطار الوزير أو الوكيل أو الرئيس المختص بحفظ الاوراق من النيابة الادارية ، أو لبيان ما اذا كانت المخالفة لاتستوجب

---

(١) انظر فى الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٨ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦ (دائرة دمشق) والقضاء التأديبى المعاصر صلاح الدين الطوخى صفحة ٢٣٦ .

توقيع عقوبة اشد من الخصم من المرتب ، وعلى اخطار رئيس ديوان المحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية فى شأن المخالفات المالية .

وللمختص فى تلك الحالات أن يوافق على رأى النيابة او اعادة الأوراق اليها لرفع الدعوى التأديبية . وذلك فى مدة معينة هى ١٥ يوما على الأكثر والا فان الدعوى تكون غير مقبولة ، وان كانت بعض الأحكام والشراح اعتبروها مواعيد تنظيمية لايترتب عليها عدم قبول الدعوى (١) .

٦ ـ الاجراء الباطل يؤثر على سير الدعوى التأديبية طبقا لقاعدة أن مايبنى على الباطل باطل .

ولكن البطلان لايكون فى كل الحالات بل يفرق فيها بين اجراء وآخر .

(أ) فقد حددت المحكمة الادارية العليا الشروط الأساسية التى يجب أن يقوم عليها كل تحقيق ـ والا تعرض للبطلان ـ بقولها :

«ان التحقيق يجب أن يتم فى حدود الأصول العامة ، وبمراعاة الضمانات الأساسية التى تقوم عليها محاكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقا للعدالة . فاذا تم استجماع الوقائع المكونة الذنب التأديبى واستخلصت عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة ، وضمت الأوراق المؤيدة لها ، وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم أو بالتحريات أو الايضاحات أو التقارير المقدمة عنهم ، وووجه الموظف المحال للمحاكمة التأديبية بهذا كله ... لابداء ملاحظاته عليها ، ومكن من الاطلاع على التحقيقات التى أجريت والاوراق المتعلقة بها او أخذ صورة منها ان شاء ، وأجيب الى طلبه بسماع شهود أو ضم أوراق أو تقارير أو استيفاء اجراء ، وسمح له بابداء أقواله ودفاعه وملاحظاته كتابة أو شفهيا سواء بنفسه أو بمحام عنه ... اذ تحقق هذا كله ، ولم يقع اخلال به ، فان الغاية التى استهدفها المشرع من الأحكام الخاصة باجراءات التأديب فى هذا

---

(١) انظر فى الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٨ لسنة ٢ ق جلسة ٢٦/٤/١٩٦٠ (دائرة دمشق) والقضاء التاديبى المعاصر ـ صلاح الدين الطوخى صفحة ٢٣٦ .

الخصوص تكون متحققة . ولايقدح فى صحة هذا النظر ماتضمنته لائحة قانون التوظيف او قانون النيابة الادارية من نصوص خاصة بالتحقيق فى المحاكمات التأديبية ، إذ لاتعدو ان تكون أحكاما توضيحية واردة على سبيل التوجيه والتنظيم فى حدود أحكام القانون الذى تستند اليه .. دون ترتيب جزاء البطلان على عدم اتباع شكلياتها ، وهو الجزاء الذى لم يقرره القانون ذاته على مثل هذه المخالفة» (١) .

(ب) وقضت بأن «المادة (٤٦) من لائحة التوظف جعلت الأمر بالتحقيق للوزير بالنسبة للمعينين بمرسوم أو من هم فى درجة مدير عام نظرا لأهمية مراكزهم وخطورتها . وجعلت الامر بالنسبة لمن دونهم من الموظفين لوكيل الوزارة او مدير المصلحة بحسب الأحوال ... ان تلك المادة انما وضعت ضمانات خاصة للموظفين هى الا يصدر الأمر بالتحقيق ممن هم دون الوزير بالنسبة للمعينين بمرسوم أو من هم فى درجة مدير عام ، وممن هم دون الوكيل أو رئيس المصلحة بالنسبة لغيرهم» (٢) .

(جـ) وقضت بأن « الاجراء لا يكون بطلا الا اذا نص القانون على بطلانه ، أو شابه عيب جوهرى ترتب عليه ضرر للخصم . ويزول هذا البطلان اذا نزل عنه من شرع لمصلحته ،أو اذا رد على هذا الاجراء بما يدل على انه اعتبره صحيحا أو قام بأى عمل أو اجراء آخر باعتباره كذلك فيما عدا الحالات التى يتعلق فيها البطلان بالنظام العام» (٣) .

(د) وقضت بأن «القرار الادارى لايبطل لعيب شكلى الا اذا نص القانون على البطلان عند اغفال هذا الاجراء ، أو كان الاجراء جوهريا فى ذاته بحيث يترتب على اغفاله بطلان القرار بحسب مقصود الشارع» (٤) .

(هـ) واذا كانت المحكمة التأديبية غير مختصة بنظر الدعوى وظيفيا أو نوعيا فانها تقضى من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها لتعلق الاختصاص

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠٠٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٨٢٩ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٤٢ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٧/٣/٩ .

(٤) قواعد المرافعات . محمد العشماوى ود. عبد الوهاب العشماوى . ج٢ ص٢٣٤ .

الوظيفى والنوعى بالنظام العام . والدفع بعدم الاختصاص الوظيفى يجوز ابداؤه فى اية حالة تكون عليها الدعوى . أما النوعى فلايجوز التمسك به لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا (١) .

وقد دفع موظف بانتفاء ولاية المحاكم التأديبية بمحاكمته لان التهمة المنسوبة اليه وقعت سنة ١٩٤٧ ولم يكن موظفا عاما الا من سنة ١٩٥١ اذ كان ضمن موظفى التعليم الحر . وقد قضت المحكمة التأديبية بعدم الاختصاص بنظر الدعوى (١) .

وقدمت النيابة الادارية ممرضة بمستشفيات الجامعة لمحاكمتها فدفعت بعدم اختصاص المحكمة التأديبية لخضوعها لقانون الجامعات رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ وقبلت المحكمة الدفع (٢) .

ودفع موظف بانتفاء ولاية المحاكم التأديبية بمحاكمته لأن ما نسب اليه وقع منه بوصفه رئيس لجنة رياضية تخضع لقانون الجمعيات رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ ، كما أن تصديق وزارة الحربية على لوائح هذه اللجنة لايضفى عليها الصفة العامة ، ولايقلبها وحدة من الوحدات الادارية فقضت المحكمة بقبول الدفع وعدم الاختصاص (٣) .

ملاءمة العقاب للخطأ الثابت

اذا تحققت المحكمة التأديبية من ارتكاب الموظف للتهمة أو التهم المنسوبة اليه ، فى الحدود السالف ذكرها ، ولم يقم بالموظف مانع من موانع المسئولية ، وكانت تختص بالفصل فى الدعوى على نحو ما أشرنا ، أوقعت العقاب الملائم للذنب الادارى المقترف .

وتختلف حدود العقاب الذى توقعه السلطات الرئاسية كما يلى :

١ ــ ان المشرع خول عدة عقوبات للسلطة الرئاسية (لشاغلى الوظائف العليا كل فى دائرة اختصاصه) ابتداء من الانذار الى الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ٣٠ يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة فى المرة الواحدة عن ١٥ يوما . وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة ، حسب الأحوال ، سلطة توقيع عقوبات الانذار والخصم من المرتب

---

(١) فى القضية رقم ١٧١ لسنة ١ ق جلسة ١٩٦٠/٥/١٢ .
(٢) فى القضية رقم ١٥٩ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/١١/٢٨ .
(٣) فى القضية رقم ٢ لسنة ١ ق جلسة ١٩٥٩/١٠/٢٤ .

بحيث لا تزيد مدد الخصم فى السنة الواحدة على ٦٠ يوما سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات • كما يكون له سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديله • وله أيضا اذا ألغى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية خلال ٣٠ يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار •

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية (م ٥٨ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) •

وللسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر •

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية للمدة التى تحددها • ويترتب على وقف العـامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف • ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من مرتبه • فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأنه • وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها • فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره • فان عوقب بعقوبة أشد تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن الأجر الموقوف صرفه (م ٦٠ من القانون المذكور) • وتختص المحكمة التأديبية وحدها بتوقيع باقى العقوبات المنصوص عليها فى المادة (٥٧) من القانون المذكور •

٢ ـ ان التسليم بالسلطة التقديرية للجهة الرئاسية فى توقيع الجزاء التأديبى لم يمنع محكمة القضـاء الادارى من الحكم بالتعويض عند ثبوت تعسف الجهة الرئاسية فى استعمال سلطتها (١) أو مخالفتها للقانون • (٢) أما تعسف المحكمة التأديبية فى استعمال سـلطتها أو مخالفة قضـائها القانون لايخـول للموظف حتى اقتضاء أى تعويض الا فى أحوال الخطأ المهنى الجسيم وبالشروط التى قررها قانون المرافعات • (٣)

---

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٥/٥/١٥ • س٤ • ص ٩٠٤ •

(٢) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٦/٤/٢٢ فى القضية رقم ١١١٩٤ لسنة ٨ •

(٣) تنص المادة (٤٩٤) مرافعات فقرة أولى على قبول دعوى مخاصمة القاضى اذا وقع منه فى عمله غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهنى جسيم • وتكون الدولة مسئولة عما يحكم به من التعويضات عليه بسبب ذلك • ولها حق الرجوع عليه وجاء فى المذكرة التفسيرية =

٣ ـ ان القضاء الادارى يوغل فى فحص سبب القرار الادارى الذى أصدرته السلطة الرئاسية من حيث قيام الحالة الواقعية التى بررت اصداره ، ومدى مطابقة تكييف السلطة الرئاسية لهذه الوقائع . بل يراقب أيضا ملاءمته ، والهدف الذى تصبو لتحقيقه على ضوء فكرة الانحراف عن السلطة .

أما المحكمة الادارية العليا ، وهى الرقيبة على حسن تطبيق المحاكم التأديبية للقانون ، فتسلم بالنتائج التى انتهت اليها هذه المحكمة متى كانت مستندة الى وقائع صحيحة ، مستمدة من أصول ثابتة فى الأوراق ، ومكيفة تكييفا قانونيا سليما . فهى لا توغل فى مناقشة الوقائع ، ووزن الأدلة التى بنت عليها المحكمة قضاءها ، بل تترك لها حرية فى تكوين عقيدتها من أى دليل تستخلصه من الدعوى .

وقد جاء فى أحد أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا المعنى :

« انه لا محل للتعقيب على قضاء المحكمة التأديبية باستئناف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المحكمة التى أصدرت الحكم من دلائل وبينات وقرائن أحوال ، اثباتا أو نفيا ، فى خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التى تكون ركن السبب فى الجزاء مادام تكييفها للواقع سليما » (١)

٤ ـ واذا كانت القوانين لم تستطع حصر كل المخالفات الادارية ، وبالتالى قد تعذر تحديد عقاب لكل خطأ يثبت وقوعه فان هناك ضوابط عامة ينبغى للجهات الرئاسية والمحاكم التأديبية مراعاتها بدقة والا تعرضت قراراتها للالغاء والتعويضات حسب كل حالة ، وفى الحدود التى سلف ذكرها ، وهى :

(أ) **مطابقة العقوبة للقانون** ـ فلا تملك الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية أن توقع غير الجزاءات الواردة بالقانون حتى لو رأت أنها لا تتلاءم مع الخطأ الثابت .

= لقانون المرافعات السابق أن الخطأ المهنى الجسيم من القاضى فى عمله أمر نادر الوقوع . واذا وقع فان القاضى ينبغى ألا يعفى من تحمل تبعته ، وألا يحال بين الأفراد وبين مقاضاته .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠٠٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧ .

فقد قضت محكمة القضاء الادارى فى هذا الشأن بما يلى :

« ان القرار التأديبى بالزام المدعى برد المبالغ التى استولى عليها من اعانة غلاء المعيشة بلا حق لم يستحدث عقوبة فحسب بل تعداها الى الفصل فى منازعة لا يملك الفصل فيها فاغتصب بذلك سلطة القضاء ، وأصبح قراره فى هذا الشأن معدوما » (١)

وقضت المحكمة التأديبية بما يلى :

« من حيث أن القرار صدر عن مخالفة مالية فى ظل المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، وهو القانون الذى نزع اختصاص الجهات التأديبية المنصوص عليها فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة فى جميع مايتعلق بتحقيق المخالفات المالية والمساءلة عنها، بالغة مابلغت من التفاهة ، وخصها بأحكام تختلف عن الأحكام العامة التى أوردها قانون موظفى الدولة فى شأن التأديب ، فجعل تحقيقها من اختصاص هيئات محايدة والمساءلة عنها لمجلس خاص هو المجلس التأديبى للمخالفات المالية ، ومن ثم فان القرار سالف الذكر قد صدر بهذا الوضع ممن لايملك اصداره لايعدو وأن يكون مجرد فعل مادى عديم الأثر قانونا» (٢) .

(ب) **عدالة الجزاء** – على أســاس ، أن الهدف من العقاب هو الزجر لا الانتقام . فاذا كان توقيع الجزاء لا يحقق هذا المعنى كان توقيعه عبثا .

فقد قضت المحكمة التأديبية بما يلى :

« والمحكمة وهى فى مقام تقدير الجزاء المناسب لما اقترف (الموظف) انما تضع فى اعتبارها تلك الظروف المخففة الخاصة بالموظف المذكور والتى ترجع الى حداثة عهده بالخدمة ، وعدم توقيع جزاءات سابقة ضده ، وسلامة مسلكه منذ دخوله الخدمة ، ثم قيامه بأداء كامل المبلغ المسروق » (٣)

وقضت فى تهمة مدرس اعتدى على رئيسه بما يلى :

« ومن حيث أن ثبوت ما ارتكبه المدرس المذكور فى المخالفات المشار اليها ينم عن سلوك معيب لايتفق مع مايجب أن يكون عليه المدرسون خاصة باعتبارهم مسئولين عن تربية النشء وتثقيفه بالأخلاق الفاضلة .

(١) فى القضية رقم ١٣٧ لسنة ٨ قضائية جلسة ١٣/١٢/١٩٥٦ .
(٢) فى القضية التاديبية رقم ٣ سنة ١ جلسة ٢٦/١/١٩٥٩ .
(٣) الدعوى التاديبية رقم ٤ سنة ١ جلسة ١٥/١٢/١٩٥٨ .

وبهذه المثابة فأنه من المتعين أخذه بالشدة حتى يرعوى ، وحتى يكون فى الجزاء الصارم الذى يوقــع ضده ما يزجر غيره ... ومع ذلك فان هذه المحكمــة وهى فى مقـام تقدير الجزاء المناسب لما اقترفه المدرس المذكور تأخذه بالرأفة بالنظر الى حداثة عهده بالخدمة ، فتعطيه بذلك فرصــة أخرى يستطيع بعدها عدم تنكب الطريق المستقيم مستقبلا »(١)

وقضت فى دعوى تعدد فيها المسئولون عن خطأ مشترك متماثل :

« انه وقد تساوى الثلاثة موظفين فى ارتكاب الخطأ الا أن أحدهما قد تحصن بالجزاء الادارى بخصم يوم من مرتبه فترى المحكمة مراعاة منهـا للتناسق وتحقيقا للعدالة مجازاة الآخرين بخصم يوم من مرتبهما »(٢)

وقالت المحكمة الادارية العليا فى حكم حديث لها فى هذا الشـأن وهى ترسم حدود العدالة فى الجزاء :

١ ــ «يجب أن يكون الجزاء التأديبى عادلا ، خاليا من الاسراف فى الشدة والامعان فى استعمال الرأفة . وجزاء الفصل لايلجأ اليه الا اذا كانت المخالفة خطـيرة أو كانت حالة المخالف ميؤوسـا منهـا ، لا يرجى تحسنها .

٢ ــ « امعـان الجزاء التأديبى فى الشــدة ، يجذبه الى دائرة عدم المشروعية ، وللمحــكمة أن تعمل سلطـانها فى انزال الحكم الصحيح للقانون » (٣)

(ج) ــ تسبيب القرار ــ ذلك أن تسبيب القـرار هو الضـــابط على استخلاص أدلة الادانة من أصول منتجة ، وتكيفها التكييف القانونى السليم ، ثم توقيع العقاب على وقائع ثابتة دون اخلال بحق الموظف فى الدفاع عن نفســه ، وبقدر ما يوازى تلك الوقائع دون زيادة أو نقصان . (٤)

---

(١) الدعوى التاديبية رقم ٢٨ سنة ١ جلسة ١٩٥٩/١/٢٦ .

(٢) الدعوى التاديبية رقم ٧٠ سنة ١ جلسة ١٩٥٩/٣/٢٢ .

(٣) حكم المحكمة الاداريــة العليــا فى الطعن رقم ١٤٤ لســـنة ١٠ ق جلســة ١٩٦٥/٥/٢٢ .

المحاماه . يونيه سنة ١٩٦٦ . صفحة ١١٤٤ .

(٤) حكم محكمة القضــاء الادارى فى القضــية رقم ١٥٠٨ لســـنة ٧ ق جلســة ١٩٥٦/١١/١١ حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٣/١٢/١٤ . مجموعة ابو شادى - صفحة ٧٨٣ .

ولكن المحكمة غير ملزمة بتعقب حجج الخصوم ، والرد على كل منهما على استقلال ، وانما حسبها أن تقيم قضاءها على أسباب سائغة تكفى لحمله (١) .

كما لايشترط أن ترتب الأسباب ترتيبا معينا فابداء أسباب البراءة متداخلة فى أسباب الادانة لا يبلغ العيب المبطل للحكم · (٢)

وقضت محكمة النقض فى ذلك بما يلى :

« وانه وان كان ما أوزدته المحكمة فى أسباب حكمها يناقض بعضه بعضا مما يبين منه أن المحكمة فهمت الدعوى على غير حقيقتها فجاء حكمها مضطربا بحيث لا يعرف منه من هو الفاعل ومن هو الشريك فى الجريمة ، ولا من قصدت ادانته من المتهمين ، وكان الأمر ليس مقصورا على مجرد خطأ مادى لا يؤثر على سلامة الحكم بل تجاوزه الى فهم الواقعة على غير حقيقتها فان الحكم يكون معيبا بالتناقض والتخاذل ويتعين نقضه (٣) .

وحكمت المحكمة الادارية العليا بما يلى :

« ان الادارة اذا ذكرت أسبابا للقرار فانها تكون خاضعة لرقابة القضاء الادارى للتحقيق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وأثر ذلك فى النتيجة التى انتهى اليها القرار· وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعى فى التحقيق ما اذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونا · فاذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها ، أو كان تكييف الوقائع ـ على فرض وجودها ماديا ـ لا ينتج النتيجة التى يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ، ووقع مخالفا للقانون » ·(٤)

(د) **امكان تنفيذ الجزاء** ـ فمن العبث أن تصدر الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية عقابا يتعذر تنفيذه ·

وفى ذلك قضت المحكمة الادارية العليا ·

« انه من المسلمات أن يكون الجزاء فى نوعه أو مقداره مرهونا

---

(١) نقض مدنى رقم ٤٢٤ لسنة ٢٥ قضائية جلسة ١٩٦٠/٤/٢٨ ·
(٢) نقض مدنى رقم ٢٢٥٢ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٥٩/٣/٢ ·
(٣) نقض رقم ٤٦٨ لسنة ٢٩ قضائية جلسة ١٩٥٩/٦/٢٣ ·
(٤) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/٥/٣١ و ١٩٥٦/٣/٢٧ و ١٩٥٦/١٢/١٥ مجموعة أبو شادى صفحة ١٧٤٩ ·

بقابليته للتنفيذ بعد صدوره . وربما أن المتهم مجند فنرى مجازاته بالانذار » (١)

(هـ) **القضاء بالبراءة عند الشك** ـ ذلك لأن توقيع الجزاء يجب أن يبنى على الجزم واليقين . ويترتب على ذلك أن الشك يجب أن يفسر لصلحة المتهم لا ضده .

فقد قضت المحكمة التأديبية بما يلى :

« انه من المبادىء التى تتسامى عن الجدل أن الأصل فى الانسان البراءة وأن الحكم بالادانة يجب أن يبنى على الجزم واليقين لا على مجرد الظن والاحتمال ـ ومن هنا كان المبدأ السائد أن الشك يفسر لمصلحة المتهم . واذا كانت تلك المبادىء تجد مجالها الأصيل فى القانون الجنائى ، فضلا عن أنها لا تجافى خصائص هذا القضاء فهى أصل عام فى المحاكمات » (٢)

ولكن المحكمة الادارية العليا قضت بعكس ذلك اذ قالت :

« ... فاذا كانت هناك أسباب قوامها الشك أو التجهيل حالت دون محاكمته جنائيا فانها لا ترفع عنه الشبهة التى اكتنفته ، والتى تكفى بذاتها لمساءلته فى المجال الادارى . ذلك أن الأمر يتعلق فى هذا المجال لا بالقصاص منه بل بالاطمئنان الى وجوده فى وظيفته وصلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذى يحقق الصالح العام » (٣)

الوقف عن العمل :

هناك نوعان من الوقف عن العمل :

١ ـ الوقف الرئيسى

(أ) تنص المادة (٦٠) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن « للسلطة المختصة ، أن توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة ثلاثة أشهر . و لايجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التاديبية المختصة للمدة التى تحددها »

---

(١) المحكمة المذكورة فى القضية رقم ١٢ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٦/١ .
(٢) المحكمة التاديبية فى الدعوى ١٥ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٦٠/١٢/١٩ .
(٣) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٧٥٥ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٧/٦/٢٩ .

(ب) تنص المادة (٥٧) من القرار الجمهورى بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام على أن لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيع جزاء الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر على العاملين من جميع الفئات ٠

أما ما يزيد عن ذلك فلا يكون الا بحكم من المحكمة التأديبية ٠ ويجب عرض الأمر على المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرر ما تراه فى النصف الآخر من المرتب والا وجب صرفه كاملا حتى تصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن ٠

(ج) وتنص المادة (١٠) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « لمدير عام النيابة الادارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ٠ ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص ٠ فاذا لم يوافق على وقف الموظف وجب ابلاغ مدير عام النيابة الادارية بمبررات امتنـاعه ٠ وذلك خلال اسبوع من طلبه ٠ ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة »

وقضت المحكمة التأديبية برفض الموافقة على الوقف فى دعوى اتهم فيها موظف بتقديمه الى محكمة الجنايات بتهمة تدخين الحشيش قائلة : ان هذه التهمة لا تصلح بذاتها مبررا لوقفه »(١)

كما قضت بالرفض أيضا فى حالة اشتراك موظفين فى تهمة واحدة وبرئ أحدهما وأعيد الى عمله بينما طال التحقيق مع الآخرين وطلب مد مدة الوقف « على أساس معاملة ذوى المراكز المماثلة على قدم المساواة » .

وتبنى المحكمة التأديبية قضاءها فى الرفض فى مثل هذه الحالات على أن الوقف وهو اجراء وقائى بحت فيجب التحرز فى استعماله ، وعدم الاسراف فيه حتى يثبت بصفة قاطعة ما يمس الموظف فى استقامته لما يترتب على الوقف من آثار تصيب الموظف والمصلحة العامة معا (٢) ٠

٢ ـ الوقف بقوة القانون :

(أ) تنص المادة (٦١) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن

(١) الطلب رقم ١٠ لسنة ١ جلسة ٢٧/٤/١٩٥٩ ٠
(٢) الطلب رقم ١٠ لسنة ٢ جلسة ٢٦/١٠/١٩٦٠ ٠

« كل عامل يحبس احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه » ٠

وقد أفتى مجلس الدولة أن الاعتقال لا يجيز وقف الموظف عن عمله لأن عدم قيامه به انما يرجع لسبب خارجي لا يد له فيه ، وهو فعل الادارة الذى يصل الى حد القوة القاهرة فيجعل تنفيذ التزامه مستحيلا ٠

وقضت المحكمة الادارية العليا بأن « اعتقال الموظف فى السجن الحربى لا يخرج فى عموم معناه عن كونه نقلا مؤقتا للموظف لأداء مهمة رسمية خارج مركز العمل وان كان ذلك جبرا عنه » (١) ٠

فاذا انتهى الحبس الاحتياطى ، وأفرج عن الموظف تعين على الادارة أن تعهد اليه بالقيام بأعباء وظيفته ٠ فاذا رأت أن توقفه ينبغى أن تتوافر له شروط الوقف (تحقيق مفتوح ـ تهمة قائمة ـ رجحان الادانة٠٠٠الخ) ٠ فاذا توافرت أو بدا لها أنها متوافرة أصدرت قرارا مبتدءا بالايقاف بالاجراءات وفى الحدود القانونية المشار اليها ٠

الطعن فى القرارات والأحكام التأديبية :

١ ـ اذا أصدرت الجهة الرئاسية قرارا تأديبيا وأراد الموظف أن ينازع فى مشروعيته فقد أوجب عليه القانون قبل اقامة الدعوى بطلب الغائه أن يتظلم منه الى الهيئة التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية فى خلال ستين يوما من تاريخ العلم اليقينى به ، وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم (م ١٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة) ٠

ويجب أن يشتمل التظلم على البيانات المنصوص عليها فى المادة الثانية من قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥٥/٤/٦ ، وهى اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ العلم اليقينى به ، وموضوعه ، وأسباب التظلم منه ، وأن يرفق به المستندات اللازمة ، وأن يرسل بالبريد الموصى عليه أو يسلم باليد للجهة المتظلم اليها وأخذ ايصال به ٠ على أنه اذا أغفل المتظلم بيانا أو اجراء جوهريا مما سلف كان للموجه اليه المتظلم اعتباره غير قائم اذا تعذر اتمام هذا البيان أو الاجراء فى الموعد المحدد للتظلم ٠

---

(١) فى القضية رقم ٧٣٣ لسنة ٤ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/١٤ ٠

ولكن المحكمة الادارية العليا قضت على عكس ذلك بقولها :

« ان الاجراءات التى نص عليها قرار مجلس الوزراء هى على سبيل التوجيه ولم يرتب المشرع على مخالفتها جزاء البطلان ، ولا سيما اذا لم تعترض الجهة الادارية صاحبة الشأن على تقديم التظلم فى الشكل الذى اتخذ » (١)

وبعد تقديم التظلم يتولى مفوض الدولة بالوزارة أو من يندبه الوزير أو مدير الهيئة أو رئيس المصلحة فحصه وكتابة مذكرة عنه فى خلال شهر من تاريخ قيده فى سجل التظلمات ٠

ولمصدر القرار أو الهيئة الرئاسية سحب القرار التأديبى للمتظلم منه ، أو الغاؤه اذا ثبت عدم مشروعيته ٠ أما اذا تبين مطابقته للقانون فيرفض التظلم مسببا ، أو بناء على الأسباب التى أوردها المفوض فى مذكرته ٠

فاذا أبلغ المتظلم بقرار الرفض كان له خلال ستين يوما من تاريخ اخطاره رفع الدعوى أمام المحكمة الادارية المختصة أو محكمة القضاء الادارى حسب كل حالة بطلب الغاء القرار ٠

ويعتبر فوات ستين يوما على التظلم دون قرار صريح بالرفض بمثابة قرار ضمنى ٠ وفى هذه الحالة يكون ميعاد رفع دعوى الالغاء خلال ستين يوما أخرى بعد انقضاء ذلك الموعد ٠

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن انتظار الستين يوما لرد الجهة الادارية هى رخصة للمتظلم والادارة وأن النتيجة ذاتها تتحقق اذا بكرت الادارة بالرد أو بكر المتظلم برفع الدعوى قبل ذلك وانقضى الميعاد اثناء سير الدعوى بالرفض ٠ (٢)

٢ ــ أما أحكام المحاكم التأديبية فلا يطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا اذ تنص المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٥٩ على ما يأتى :

« أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٥٩٥ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٨/٥/١٧ ٠

(٢) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٦١٤ لسنة ٥ قضائية جلسة ١٩٦٠/١/١٦ ٠

المحكمة الادارية العليا . ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة (١٥) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة» (١) .

وتنص المادة (١٥) المشار اليها على أنه يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية خلال ستين يوما من صدورها في الأحوال الآتية :

(أ) اذا كان الحكم المطعون فيه مبينا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

(ب) اذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الاجراءات أثر في الحكم .

(جـ) اذا صدر الحكم خلافا لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع .

ولا يترتب على رفع الطعن في أحكام المحاكم التأديبية وقف تنفيذها الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون باجماع الآراء بغير ذلك .

وتنص المادة (٦٣) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، باصدار نظام العاملين المدنيين على أن « تعفى من رسوم الطعون التي تقام أمام المحكمة الادارية العليا في أحكام المحاكم التأديبية » .

والمحكمة الادارية العليا لا ترى محلا للتعقيب باستئناف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المحكمة التأديبية التي أصدرت الحكم من دلائل وبيانات وقرائن أحوال اثباتا أو نفيا ، اذا كان الحكم المطعون فيه مستندا الى وقائع صحيحة قائمة لها أصول ثابتة في الأوراق ومكيفة تكييفا قانونيا سليما ، ومستخلصة استخلاصا سائغا تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضاءها (٢) .

كما أن المحكمة الادارية العليا غير مقيدة بطلبات الخصوم ، ولا بأسباب طعونهم ، ولا في تكييفهم للوقائع من حيث القانون . لأن ذلك لا يمنعها من البحث في حكم القانون الصحيح في المنازعة الادارية المطروحة أمامها ، اذ المرد في نظرها في نهاية الأمر هو مبدأ المشروعية نزولا على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام ، تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص (٣) .

---

(١) تقابل المادتين ٢٢ ، ٢٣ من القانون الجديد لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .
(٢) المحكمة الإدارية العليا في القضية ١٠٠٤ لسنة ٥ قضائية جلسة ٢٧/٢/١٩٦٠
(٣) المحكمة الادارية العليا في القضية ١٥٦٥ لسنة ٢ قضائية جلسة ٢٧/٤/١٩٥٧

٣ ـ واستثناء من القاعدة المتقدمة بحث فى أمر جواز رفع دعوى بطلان أمام ذات المحكمة التأديبية التى أصدرت الحكم بعد فوات مواعيد الطعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا اذا شاب الاجراءات أمام المحكمة التأديبية أو شاب الحكم نفسه بطلان ٠

أثير هذا الأمر فى قضية صدر فيها حكم بعزل مهندس لانقطاعه عن العمل بدون اذن مخالفا أمر التكليف الصادر اليه ، وكان وقت صدور الحكم المذكور مقيما فى السعودية ، ولم يعلم به الا بعد عودته الى مصر وفوات مواعيد الطعن فيه ٠

وقد رأت المحكمة التأديبية أن المادة (٢٣) من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ منحت النيابة الادارية وحدها حق الدعوى التأديبية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة ٠٠٠ الخ ٠ وحيث أن هذه الدعوى رفعت من المتهم بصحيفة أودعت بسكرتارية المحكمة فتكون الدعوى مرفوعة من غير ذى صفة ، وقضت بعدم قبولها ٠ (١)

واذا كان التشريع لم يواجه هذه الحالة النادرة الوقوع الا أن العدالة تقتضى لها مخرجا ٠

فقد قضت المحكمة الادارية العليا بجواز الطعن أمامها فى الأحكام الصادرة منها اذا ما شابها بطلان مما نصت عليه المادة (٣١٣) مرافعات قديم ٠ (٢)

والمادة (٣١٣) مرافعات المشار اليها مما تقتضيه العدالة بأن يكون القاضى أهلا لنظر الدعوى فلا يقوم به مانع من موانع ولاية القضاء (اذا كان قريبا أو صهرا لأحد الخصوم الى الدرجة الرابعة ـ أو اذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم فى الدعوى أو مع زوجته ـ أو اذا كان وكيلا لأحد الخصوم فى أعماله الخصوصية أو وصيا أو قيما أو مظنونة وراثية له أو كانت له مصاهرة أو قرابة الى الدرجة الرابعة ٠٠ أو بأحد أعضاء مجلس ادارة الشركة المختصمة ـ أو اذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب ٠٠ مصلحة فى الدعوى ـ

---

(١) الطعن فى الحكم الصادر فى القضية رقم ١٤ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦١/١/١٢ ٠

(٢) القضية رقم ١٤٤٠ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٧/٣/٩ ٠ وهذه المادة تقابل المادة (١٤٦) من قانون المرافعات الجديد رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ ٠

أو اذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصـوم فى الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ٠٠ الخ) ٠

كما قضى بأن عدم اعلان الموظف بالطريق الذى رسمه القانون يبطل الحكم التأديبى ٠

وينبغى قياسـا على مثل هذه الحالات أن يجاز رفع دعوى بطـلان مبتدأة أمام المحكمة التأديبية التى أصـدرت الحكم الباطـل لذات المحكمة ولنفس الاعتبارات التى تمليها العدالة المطلقة خاصة وأن القضاء الادارى ــ والقضاء التاديبى فرع منه ــ هو قضاء متطور نام ، وليس قضاء جامدا ٠

الرقابة القضائية

لمحة تاريخية :

كان من نتائج سيادة القانون ظهور مبدأ « المشروعية Principe de la legalité

وهو تحول هام جدا فى الادارة من التصرف المطلق ؛ الذى لا معقب عليه فى جميع القرارات الادارية الى « سيادة القانون » التى تخضع هذه القرارات لسلطان القانون ، وتسمى « مبدأ المشروعية principe de la legalité وهو مستقل عن شكل الدولة • فهو يسرى على الدولة الديمقراطية والدكتاتورية على السواء • والدولة التى تهدره تسمى « دولة بوليسية » • أى لا تخضع لسيادة القانون كما كان الشأن فى الماضى البعيد •

ولم يقتصر رسوخ هذا المبدأ على محيط الفكر الانسانى ؛ والنظريات السياسية بل تغلغل بالتدريج فى نطاق النظام القانونى حتى أصبح من المبادىء التى تهيمن على القانون العام بأكمله •

وهو — فى جوهره — له وجهان :

الأول — انه يملى على الادارة العاملة الخضوع للقانون • بمعنى أنه على السلطة الادارية اذا قامت بممارسة نشاط معين أن تعمل فى دائرة القانون ، وأن تحترم القواعد القانونية والا اعتبر نشاطها عملا غير مشروع يستوجب البطلان • ولكى يتم هـذا يجب أن ترسم بوضوح لكل سلطة فى الدولة حدود اختصاصاتها كضمان فعال لتنفيذ مبدأ المشروعية •

الثانى — يمكن الأفراد من رقابة الادارة فى أدائها لوظيفتها بحيث يمكن أن يردوها الى جادة الصواب كلما خرجت على حدود القانون عن عمد أو اهمال •

نشوء مبدأ مسئولية الادارة عن نشاطها غير المشروع :

ان مبدأ مسئولية الادارة عن نشاطها غير المشروع اذا كان مسلما به في الوقت الحاضر في جميع الدول ـ بدرجات متفاوتة في الدول المختلفة وفي الحالات المختلفة ـ فان القاعدة كانت في الماضي عكس ذلك تماما .

فقد كانت القاعدة ـ حتى أواخر القرن الماضي ـ في معظم دول العالم هي عدم مسئولية الادارة عن أعمالها . وذلك لأن المسئولية كانت تتنافى مع الفكرة السائدة عن الدولة في ذلك الوقت باعتبارها سلطة عامة ؛ تتمتع بالسيادة ؛ وبادارة ذاتية تسمو على ارادة الأفراد . وبالتالي لايمكن مساءلتها لأن من خصائص السيادة التامة أن يلزم الجميع بارادتها دون أن تلتزم هي بشيء ؛ أو ترد هذه الارادة عن شيء . فان ردت نفسها عن شيء ، أو دفعت تعويضا ما فان ذلك لايكون الا على سبيل التسامح والتبرع manifestation bénévol de la Puissance Publique .

ولقد كانت هذه هي نظرة الثورة الفرنسية الى هذا الموضوع .

ولهذا لم يكن أمام المضرور الا الموظف العام الذى ارتكب الخطأ يرفع عليه الدعوى بصفته الشخصية ؛ ويقاضيه من ماله الخاص . وكثيرا ما كان يفاجأ في نهاية الأمر باعسار الموظف . وهكذا كان يتحمل المضرور وحده الغرم دائما الذى يضاف اليه مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة !

وليت الامر كان يقتصر على هذا الحد ، بل كانت كثير من الدول ؛ في كثير من الحالات ، تتقدم لحماية الموظف فلاتسمح بمقاضاته الا باذن سابق من الادارة . ومثال ذلك نص المادة (٧٥) من دستور السنة الثامنة في فرنسا ، التي بقيت نافذة حتى سنة ١٨٧٠ ؛ حيث يقول :

« لا يمكن مقاضاة موظفي الحكومة ؛ عما يتعلق بشئون وظائفهم الا بمقتضى قرار من مجلس الدولة » .

ولقد أساءت الادارة استعمال هذا الحق فلم تسمح للأفراد بمقاضاة الموظفين العموميين الا في أحوال نادرة جدا . وهكذا ظلت الدائرة مغلقة في وجه المواطنين المضرورين من التصرفات المعيبة للادارة .

على أنه كان يخفف من قسوة مبدأ عدم مسئولية الدولة قيامها في ذلك الوقت على أساس مبدأ الحرية الاقتصادية ، فلم يكن تدخلها الا لحماية سلامة الدولة في الخارج ؛ وأمنها في الداخل . ولذا كان الضرر الذى يلحق بالأفراد محدودا !

ـ فلما بدأ تدخل الدولة يزداد ؛ وازدادت معه الأضرار التى تلحق الأفراد ؛ نتيجة ظهور المذهب الاشتراكى ثم انتشاره ، بدأ الرأى العام يتشكك فى سلامة مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أعمالها الضارة · وقد تضافرت عدة عوامل للنيل من هذا المبدأ ثم هدمه فى نهاية الأمر :

١ ــ العدول عن نظرية سيادة الدولة فى مدلولها المطلق ؛ باعتبارها لا تقبل قيدا من القيود وعلى الأخص امكان مقاضاة الادارة ، اذ المقرر الآن أن سيادة الدولة لاتتنافى مع خضوعها للقانون ·

بل لقد ذهب بعض الفقهاء فى الوقت الحاضر ــ لا سيما العميد دوجى والفقيه جيز ــ الى انكار فكرة السيادة نهائيا ؛ واعتبارها نظرية خاطئة ؛ تتنافى مع المبادىء القانونية الحديثة ومع المنطق على أساس أن الموظفين والحكام ان هم الا أفراد وكل اليهم اختصاصات معينة فى حدود القانون ، ويسألون كلما خرجوا على حدود اختصاصاتهم كالأفراد تماما ؛ وأنه لا محل لان يكون لهؤلاء وهؤلاء ارادة تسمو على ارادات باقى الأفراد ·

وانه وان كان باقى الفقهاء لم يجاروا العلامة دوجى ومدرسته فى هذه النظرية الا أن المسلم به الآن أن السيادة لا تتنافى مع الخضوع للقانون ؛ والالتزام بما يوجبه من التزامات ·

٢ ــ انتشار نظام الحكم الديمقراطى فى الوقت الحاضر · وذلك لأن هذا النوع من الحكم ــ بعكس الحكم المطلق ــ أكثر تقبلا لرقابة القضاء، وسيادة القانون لأنه حكم يقوم أساسا على مبدأ (المشروعية) وخضوع الجميع ؛ حكاما ومحكومين ؛ للقانون · كما انه يأبى أن يضحى بالفرد لصالح الجماعة اذا كان فى الامكان توزيع الأعباء العامة على جميع المواطنين ·

٣ ــ مهاجمة الفقهاء لمبدأ عدم مسئولية الدولة · ففى فرنسا هب الفقهاء على اختلاف مشاربهم الى نقد ذلك المبدأ ؛ والمناداة بضرورة خضوع الدولة لقواعد المسئولية · وتابع الفقهاء الفرنسيين فى مسلكهم غيرهم من فقهاء الدول الأخرى كبلجيكا ومصر ·

٤ ــ اضطرار المشرع نفسه الى التدخل وتقرير مبدأ مسئولية الدولة بنصوص صريحة فى كثير من الحالات ؛ بل واحلال مسئولية الدولة محل الموظفين ؛

كما انه أباح للمواطنين مقاضاة الموظفين العموميين دون حاجة الى استئذان الادارة مقدما منعا لكل تعسف من جانبها فى هذا الصدد ·

على أن القضاء لم ينتقل طفرة من مبدأ عدم المسئولية الى مبدأ المسئولية الكاملة ، وانما تدرج فى هذا السبيل ·

ولعل أوضح مثال على هذا التدرج محاولته فى أول الأمر الحد من مبدأ عدم مسئولية الدولة عن طريق التفرقة فى أعمال الادارة بين ما كان شبيها بأعمال الأفراد (بيع – شراء – ايجار ··· الخ) وبين ما أسموه أعمال السلطة العامة . Actes de puissance publique

وهى التى تتجلى فيها السلطة الآمرة ، كالاجراءات التى تتخذها الادارة فيما يتعلق بسلطات الدفاع أو البوليس ·

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسى ، من القرن الثامن عشر ، على اعفاء نوع من التصرفات الحكومية من رقابته على أساس أن تلك التصرفات تتعلق بكيان الدولة داخليا ، أو بسيادتها خارجيا ، واعتاد أن يمتنع عن التعرض لها بحيث أن من يحيق به ضرر من جراء تصرف منها لا يملك حقا يدفع به هذا الضرر ؛ لا عن طريق قضاء الالغاء ولا عن طريق قضاء التعويض ·

وقد تناول القضاة والفقهاء أحكام مجلس الدولة الفرنسى بالدراسات والتعليق ، وتفننوا فى ايجاد معايير فقهية يتعرفون بها التصرفات الحكومية التى تعتبر من أعمال السيادة فلا يصح فيها الطعن ؛ ما لا يعتبر كذلك فيصح فيها هذا الطعن ·

وقد تعددت النظريات فى هذا السبيل · فهناك (نظرية الباعث السياسى) التى تقرر انه كلما ظهر باعث سياسى للتصرف الحكومى المعروض وجب اعتبار القرار الصادر بشأنه متعلقا بالسيادة · وقد استغلت هذه النظرية فى الشئون الداخلية · فاذا ما تمسكت الحكومة مثلا بأن الباعث لها فى الحجر على حرية فرد أو جماعة ؛ أو مصادرة حق من الحقوق ؛ أو عزل موظف ·· الخ انما يرمى الأمر فيه الى هدف سياسى للدولة ، وجب اعتبار هذا التصرف خارجا عن ولاية القضاء عموما · كما استغلت هذه النظرية فى الشئون الخارجية · فكانت كل تصرفات الدولة وعمالها فى تلك الشئون تكسب الحصانة ·

وهناك نظريات أخرى عديدة مثل (نظرية طبيعة العمل) و (نظرية الحصر العددى) و (النظرية السلبية) التى تقول بأن ولاية القضاء

تتسع لكل نزاع يتعلق بالحقـــوق والحريات ، وعلاقات الحاكم والمحكوم ، وعلاقات الأفراد والجماعات فيما بينها ، وكل ما يتعلق بالعدل والانصاف ؛ ولا تتقيد ولاية القضاء الا بالقدر الذى يقضى به نص صريح فى الدستور أو فى أحد القوانين . وهناك أيضا (نظرية ترك التقدير) التى تقول بأنه تعرض فعلا للحكومة ظروف وطوارىء تضطرها الى اتخـاذ اجـراءات للمصلحة العامة تخالف فى كثير منها النصوص التشريعية والتنظيمية ، وتضحى مكرهة بالحقوق والحـريات ، وكل ذلك بغير قصـد الجـور والاستهتار بالحقوق ، وانما لمصلحة الدولة والمجتمع . ويرى فقهاء هذه النظرية أنه من الخير ترك تقدير هذا النوع من أعمال السيادة للمحاكم ان شاءت أن تتعرض لها بالالغاء أو التأويل أو الايقـاف ، وان شـاءت امتنعت عن التعرض لها بأى نوع من أنواع التعرض هذه أو غيرها (١) .

ولقد تأثرت الدول الحديثة ، التى استمدت تشريعاتها من فرنسا ؛ بتلك النظرية فأدمجتها فى تشريعاتها .

ولـكن الفقهاء سرعان ما سـلطوا سهام النقد على هـذه التفرقة ، وأوضحوا ما تنطوى عليه من تعسف ؛ اذ ليس هناك معيار قاطع للتفرقة بين التصرفات العادية وبين أعمـال السلطة . كما ان فكرة اعفـاء الدولة من المسئولية عن أعمال السلطة لم تعد تتفق والأفكار الحديثة . ولهذا عدل مجلس الدولة الفرنسى عن هذه التفرقة ؛ وقرر مبدأ مساءلة الدولة عن جميع تصرفاتها ؛ سواء نعتت بأنها تصرفات عادية أو أعمال سلطة . وكانت نقطة التحول فى هـذا الشأن بحكم مجلس الدولة الصـادر فى ١٩٠٣/٢/٢٧ .

وهكذا أصبح المبدأ هو (مسئولية الدولة عن جميع تصرفاتها) باستثناء بعض التصرفات باسم « أعمال السيادة » Actes de souveraineté .

نبذة عامة :

على أن الاعتراف بهذا المبدأ لم يحل جميع المشاكل القانونية التى يثيرها ؛ ولم يؤد الى توحيد جميع الحلول التى تخطر على الذهن ، والتى نخص بالذكر منها :

---

(١) أعمال السيادة فى التشريع المصرى : بحث للاستاذ محمد عبد السلام المستشار مجلة مجلس الدولة . عدد يناير ١٩٥١ صفحة ٩ .

بالنسبة لنطاق المسئولية :

هل الدولة مسئولة عن جميع تصرفاتها ؟

اننا نعلم ان الدولة تصدر منها ثلاثة أنواع من الأعمال :

١ ـ أعمال تشريعية ٠
٢ ـ أعمال قضائية ٠
٣ ـ أعمال تنفيذية (ادارية) ٠

المبدأ المسلم به فى معظم الدول ؛ التى تقرر مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها ، هو عدم مساءلتها ـ كقاعدة عامة ـ عن النوعين الأولين من أعمالها (التشريعية والقضائية) ٠

وهكذا نرى أن قاعدة مسئولية الدولة لا تطبق فى الحقيقة ؛ وبصورة عامة ، الا بالنسبة لأعمال الادارة ٠

وحتى هذه الأعمال الادارية تنقسم الى قسمين رئيسيين :

١ ـ أعمال مادية (بناء منشئات ـ رصف ـ غرس أشجار ـ بناء جسور وكبارى ٠٠ الخ) ٠

٢ ـ أعمال قانونية ؛ وهى التى تتجه فيها ارادة الادارة الى تحقيق أثر قانونى معين ٠ وهذه الأعمال بدورها قسمان :

(أ) أعمال قانونية تصدر بارادة الادارة منفردة **Les decesions individuelles** سواء كانت هذه الأعمال قرارات فردية أو قرارات تنظيمية (لوائح) ٠

(ب) أعمال قانونية تعاقدية **Contrats** أى تصدر باتفاق بين الادارة وفرد أو أفراد معينين بالذات ٠

والقاعدة ان الادارة مسئولة عن جميع أعمالها السابقة سواء كانت أعمالا مادية أو قانونية ؟

بالنسبة لمسألة الاختصاص :

والسؤال الآن هو :

هل يعهد بالرقابة القضائية على أعمال الادارة ـ المتعلقة بالمشروعية (الالغاء) أو التعويض للقضاء العادى أم لقضاء آخر ؟

اختلفت الآراء ؛ وانقسمت الى ثلاثة :

الأول ـ نظام الادارة القاضية L'administrateur — juge وهذه الطرق التى لجأت اليهـا معظم الدول عندما بدأت تتخلى عن مبـدأ عدم المسئولية الادارية .

فبالرغم أن الدولة الحديثة تقوم على فكرة التخصص ، بمعنى أن يكون التشريع للبرلمان ؛ والتنفيذ للادارة ، والقضاء للمحاكم الا أن مبدأ فصل السلطات حينما عهد الى المحاكم بمهمة القضـاء كان فى أول نشأته يقصر المحاكم على قضايا الأفراد فيما بينهم .

فلما بدأت مسئولية الادارة تستقر ؛ وبحثت مسألة الاختصاص وجدت اعتبارات نظرية وعملية فى أول الأمر تستوجب أن يعهد الى الادارة نفسها بالنظر فى منازعاتها مع الأفراد ، ومنازعات الأفراد معها . وهذه الاعتبارات هى :

١ ـ الاعتقاد بوجود استحالة منطقية لاخضاع الدولة لقاض . فالدولة كشخص عام تنشىء القضـاء فمن غير المعقول اذن ـ حسب هـذا الاعتقاد ـ أن تخضع له على أساس أن السلطة القضائية هى عنصر واحد من العناصر المكونة للدولة ؛ وبالتالى لا يخضع الكل للجزء .

وفى انجلترا أخذت هـذه الفكرة صورة أخـرى اذ قيل ان الدولة هى الملك ، وبالتالى لا يخضع الملك لمحاكمه .

٢ ـ حاول أنصار الادارة القاضية أن يستمدوا من مذهب فصل السلطات حجة لتبرير نظريتهم .

وعلى أساس هذا المذهب لا يحق للمحاكم أن تنظر فى أقضية الادارة والا انهـار استقلال السلطة الادارية بتدخـل السـلطة القضائية !

٣ ـ والحجـة العملية هى أن الادارة تقوم على مرافق عامة تواجههـا فى ادارتها مسائل فنية معقدة . ولما كان القاضى ـ حسب هذه الفكرة ـ تنقصه هذه الخبرة العملية فمن الأفضل لصالح الطرفين المتنازعين أن يعهد بهذه المنازعات للادارة نفسها لأن المنازعات لن تحل على ضوء الاعتبارات القانونية وحدها .

ثانيا : اخضاع المنازعات الادارية للقضاء العادى (القضاء الموحد) :

هذه الفكرة هى السائدة اليوم فى معظم الدول ٠ الا أن الاختلاف انحصر فى مسألة الاختصاص ٠

ينادى هذا المبدأ بضرورة منح الاختصاص كاملا فيما يتعلق بمرفق القضاء الى المحاكم العادية للأسباب الآتية :

١ ــ لأنه الوضع الطبيعى ٠ فالقضاء العادى بتكوينه واختصاصاته يحقق أكبر ضمانة للأفراد اذ لا سلطان للادارة عليه ؛ ولا تملك توجيهه ؛ ولا يخضع الا للقانون ٠

٢ ــ ان مبدأ فصل السلطات يستلزم ذلك ٠ أى أن يكون الفصل فى جميع أنواع القضايا من اختصاص المحاكم العادية ٠

٣ ــ ان فى وسع السلطة القضائية عن هذا الطريق ــ أن تحمى الأفراد من استبداد الادارة وطغيانها ٠

٤ ــ ان انشاء محاكم ادارية بجانب المحاكم العادية يعقد الأمور بلا مبرر، ويثير عديدا من المنازعات حول الاختصاصات تستنفد كثيرا من الجهد والوقت والمال من الأفراد والخزانة العامة ٠ والغرم كله فى النهاية سيقع على الأفراد أكثر مما يقع على الادارة التى تقف فى المنازعات دائما موقفا سلبيا محضا حتى سميت فى الدعاوى الادارية « المدعى عليها دائما » لأن الأفراد هم الذين يرفعون هذه الدعاوى غالبا ؛ ويتكبدون المشقة وتحمل الأضرار والرسوم والمصروفات الباهظة ٠

ثالثا : الاختصاص للمحاكم الادارية (النظام المزدوج) :

١ ــ نشأت هذه المحاكم لأول مرة فى فرنسا لاعتبارات تاريخية خاصة ؛ ترجع غالبا الى سوء أحوال المحاكم العادية القديمة ووقوفها فى وجه كل اصلاح يراد ادخاله فى الجهاز الادارى ، وترى فيه اعتداء على امتيازاتها ٠

وكان هذا هو الدافع الحقيقى لرجال الثورة الفرنسية الى اعتناق ذلك التفسير الخاطىء لمبدأ فصل السلطات ؛ والذى بمقتضاه

قيـــل انه ليس للســـلطة القضـــائية أن تحـكم فى الأقضـية الادارية (١) ٠

٢ ـ غير أن المحاكم الادارية فى فرنســا تناست أصل نشأتها بفضـــل قضائها المستنير فأصبحت ملاذا للأفراد ضـــد عسف الادارة التى أنشأتها لحماية نفسها !

وكان مجلس الدولة الفرنسى نبراسها تستضىء به الهيئات المماثلة فى الدول الاخرى ، ومنها مصر التى أنشأت مجلسها عام ١٩٤٦ بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ المعـدل بقوانين لاحقة آخـرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ٠

وقد أشارت الى هذا المعنى المذكرة الايضاحية للقـانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تقول : « يتميز القضـــاء الادارى بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقى كالقضاء المدنى ، بل فى الأغلب قضاء انشائى ، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة فى تسييرها للمرافق العامة وبين الافراد ، وهى روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص ٠ ومن ثم ابتدع القضاء الادارى نظرياته التى استقل بها فى هذا الشأن »

٣ ـ ولم يتبع معيار واحد فى تقسيم الاختصاص بين القضاءين :

(أ) فهناك رأى يقول بانه اذا كان النزاع يرمى الى تعويض أضرار ألحقتها الادارة بحق لأحد الافراد ، أو الى تنفيذ حق تماطل الادارة فى تنفيذه كان القضاء شخصيا ، وبالتالى من اختصاص القضاء العادى ٠

أما اذا كان موضوع النزاع يقوم على أســاس عدم مشروعية قرار ادارى فان القضاء يكون عينيا ، وبالتالى من اختصاص القضاء الادارى ٠

وقيل فى تبرير هذه النظرية ان القضاء العـادى هو المختص بحماية حقوق الافراد ٠ أما القضاء العينى يستتبع الغـــاء قرارات ادارية معيبة ، أى بمثـــابة اصدار قرارات ادارية سليمة ، وهذا ما لا يملكه القاضى العادى ٠

(ب) التفرقة فى المنــازعات الادارية بين ما كان يحل منهـــا على أساس

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د٠ سليمان الطماوى ٠ طبعة رابعة ص ٤٢ ٠

القانون الخاص فتختص به المحاكم العادية ، وما كان يحل منها على أساس القانون العام فتختص به المحاكم الادارية ٠

وقيل فى تبرير هذه النظرية أنها قامت على أساس التخصص٠

(ج) النص على اختصـــاص احدى الجهتين على سـبيل الحصر عن طريق التشريع ٠

وهذا هو السبيل الذى سلكه المشرع المصرى الذى أخذ بهذا النظام المزدوج ٠

ويمكن القول بان الاتجاه العالمى الآن يميل الى الاخذ بنظـام القضاء المزدوج مع اختلاف فى التفصيل(١) يقول الدكتـور العربى فى ذلك(٢) « ٠٠٠ مما هو جدير بالذكر تلك الحملات التى قامت أخيرا فى انجلترا ـ وهى على رأس الدول ذات القضاء الموحد ـ للمطالبة بانشاء قضاء ادارى اسوة بالنظام الفرنسى ، فقد قضت ضرورات الحيـاة العملية فى العصر الحديث أن لا يعتمد على القضاء العادى ، واجراءاته البطيئة ، وعدم تقديره للظروف الادارية وملابساتها ٠

وقد قرر المؤتمر الادارى الدولى المنعقد بفينا عـام ١٩٣٣ انه يجب مراعاة المبدأين التاليين عند انشاء القضاء الادارى ٠

(الاول) ضرورات توفير الاستقلال لقضاء المحـاكم الادارية لتمكينهم من أداء واجبهم على الوجه الاكمل(٣)

---

(١) بعضها يقول بانشاء دوائر خاصة بالفصل فى الدعاوى الادارية تتبع المحاكم العادية وقد نفذ هذا الرأى فعلا فى رومانيا بمقتضى دستورها الصادر فى سنة ١٩٢٥ . والبعض الآخر يرى بأن يتبع القضاء الادارى السلطة التنفيذية ، ولكن مع توفير الضمانات اللازمة لاستقلال أعضائه فى الرأى ٠ وتامينهم فى مناصبهم ضد عدوان هذه السلطة ٠ وتحمل لواء الرأى الأخير فرنسا مبتدعة القضاء الادارى فى العالم ٠

(٢) فى تقريره عن المؤتمر الادارى الدولى المنعقد فى عـام ١٩٣٣ ـ مجـلة القانون والاقتصاد يناير ١٩٣٤ ٠

(٣) يقصد بكلمة « الاستقلال » هنا أمران : أولهما استقلاله الفقهى ، وثانيهما بعده عن تأثير الادارة نفسها ، وان كان يتبعها « اداريا » ويمت اليها بصلات عملية تمكنه من تعرف نزعاتها ، وان يمد اليها بالتالى رقابته ٠ ومجلس الدولة الفرنسى هو نموذج حى لذلك ٠ وكأن الادارة والحالة هذه فرعان :

أ ـ الادارة العاملة ٠٠ administration active

ب ـ الادارة القاضية administration contentieuse

(الثانى) وجوب اعداد هؤلاء القضاة اعدادا خاصا يجمع بين الثقافة القانونية من جهة ، والخبرة التامة بالمسائل الادارية من جهة أخرى » .

وكان من أثر وجود المحاكم الادارية الى جانب المحاكم العادية ان ظهرت ضرورة بيان الحد الفاصل بين اختصاصيهما ، فوضعت قواعد تحليلية دقيقة لهذا الغرض ، وذلك لاختلاف الاساس الذى يبنى عليه كل منهما ، فبينما تطبق المحاكم العادية القانون المدنى تكتفى المحاكم الادارية بالمبادىء العامة التى قصد المشرع الى تحقيقها ، مع الملاءمة بينها وبين المبادىء العامة الاخرى التى يجب أن تستهدفها : كالرحمة ، والانصاف ، والعدالة الاجتماعية ، ودواعى الزمن ، بالاضافة الى مراعاة طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم ، حتى يتم لهـا التوفيق بين جميع هذه الاعتبارات الخطيرة .

يقول الدكتور زهير جرانة : « ... ان السلطة الاجتهادية - ان صح هذا التعبير - المخولة للمحاكم الادارية هى التى جعلتها قادرة على مسايرة الضرورات العملية والاجتماعية واخضاع القواعد القانونية الجامدة لتطور الظروف والافكار العامة . واكساب هذه القواعد بالتالى مرونة تكون بها أدنى الى استجابة دواعى الزمن وتحقيقها (١) .

وللقضاء الادارى اختصاصات متعددة منوعة هى :

١ - قضاء الالغاء ..	Contentieus d'annulation
٢ - قضاء التعويض ..	» de plein guridiction
٣ - قضاء التفسير .	» d'interpretation
٤ - قضاء العقاب ..	» de repression

ويرمى الاختصاص الاول الى الحكم ببطلان الامر الادارى الذى يكون مشوبا بعيوب معينة (٢) وأهم مافى هذا الاختصاص أمران :

---

(١) الدكتور زهير جرانة . « مذكرات القانون الادارى » ص ١٤٠ .

(٢) هذ العيوب مذكورة على سبيل النص وهى : عدم الاختصاص - عيب الشكل - التعسف فى استعمال السلطة أو مخالفة روح القانون .

ويقصد بعدم الاختصاص عدم اختصاص الجهة الادارية التى أصدرت الأمر .

ويقصد بعيب الشكل عدم استيفاء الأمر الادارى للاجراءات الشكلية المفروضة . ويكون التعسف فى استعمال السلطة فى الأحوال المذكورة في الفقرة ب ، أما مخالفة القانون فتكون بعدم تطبيق نصوصه تطبيقا صحيحا .

(أ) ان أحكامه تكون فى مواجهة الكافة ، أى تسرى على الجميع لا على طرفى الخصومة وحدهما .

(ب) يمكن بمقتضاه الغاء الامر الادارى المخالف لروح القـــانون وان كان مطابقا لنصـــوصه كصدور أمر ادارى بدافع المحسوبية أو لعوامل حزبية ، أو بدافع الانتقام ، أو صدور أمر ادارى يتجاوز الغرض الذى رمى اليه المشرع . وتسمى هذه الحالة «سوء استعمال السلطة أو التعسف فى تطبيق القانون .. Abus du pouvoir أو تحويل السلطة عن غرضها الشرعى Detournement du pouvoir ويجوز توجيه الطعن فى مثل هذه الأوامر ضد الموظفين الصادرة عنهم ، مهما كانت درجاتهم فى السلم الادارى ، أى من أصغر موظف فى الدولة الى رئيس الدولة نفسه ، كمـــا يمـــكن توجيهه ــ عند الاقتضاء ــ الى هيئات رسمية بأجمعها لا الى موظفين معينين بالذات.

ويقتصر الاختصاص الثانى ، قضاء التعويض ، على حماية الحقـــوق المكتسبة فقط .

أما الاختصاص الثالث والرابع ، فأمرهما واضح(١)

مجلس الدولة

أنشىء مجلس الدولة فى مصر بالقـــانون رقـــم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والمحاكم التأديبية التابعـة له بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . وتختص المحاكم الاخيرة بالفصل فى المخالفات المالية أو الادارية التى تقع فى نطاق الوظيفة من موظف خاضع لاشرافها طبقا للمادة (١٨) من القانون ، وهو كل موظف دائم بالحكومة أو بالمؤسسات والهيئات العـامة أو بالشركات المؤممة أو التى تملك الدولة فيها ٢٥٪ على الأقل أو بالشركات القائمة على التزامات المرافق العامة .

أما المواد التى تحـــكم اختصـــاصات مجلس الدولة فهى المواد من

---

(١) يقصد بقضاء التفسير تفسير الأعمال أو القرارات الادارية . أما قضاء العقاب فهو اختصاص محدود ، لأن القضـــاء الادارى فى الأصل لا يختص بتوقيع العقوبات على الأفراد ، اذ أن هذا مما تنفرد به المحاكم العادية ، غير أنه على وجه الاستثناء خول القانون الفرنسى لمجلس ديوان المديرية النظر فى بعض الجرائم .

١٠ ــ ١٢ من الفصل الثانى من الباب الاول من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتنص على مايلى :

مادة ١٠ ــ تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية :

أولا : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانيا : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ثالثا : الطلبات التى يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.

رابعا : الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى .

خامسا : الطلبات التى يقدمها الافراد أو الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .

سادسا : الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية فى منازعات الضرائب والرسوم .

سابعا : دعاوى الجنسية .

ويعتبر فى حكم القرارات الادارية رفض السلطة الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقا للقوانين أو اللوائح .

ثامنا : الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائى متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب فى شكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتأويلها .

تاسعا : الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية .

عاشرا : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها فى البنود السابقة اذا رفعت اليه بصفة أصلية أو تبعية .

حادى عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشـــغال العامة والتوريد أو بأى عقد ادارى آخر .

ثانى عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون .

ثالث عشر : الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقدرة قانونا .

رابع عشر : سائر المنازعات الادارية .

ويشترط فى طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة . ويعتبر فى حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

مادة ١١ و ١٢ ــ لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة لاتقبل الطلبات الآتية :

١ ــ الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

٢ ــ الطلبات المقدمة رأسا بالغاء القرارات الادارية المنصوص عليها فى البنود ٣ ، ٤ ، ٩ من المادة (١٠) قبل التظلم منها الى الهيئة الادارية التى أصدرت القرار أو الى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقرر فى هذا التظلم .

وتبين اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة .

ويقابل هذه المواد بالنسبة الى المحاكم العادية المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والتى تنص على ما يلى :

« ليس للمحاكم أن تنظر ، بطريقة مباشرة أو غير مبـــاشرة ، فى أعمال السيادة . ولها دون أن تؤول الامر الادارى أو توقف تنفيذه أن تفصل فى :

١ ــ المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الافراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى نص فيها على غير ذلك .

٢ ــ فى كل المسائل الأخرى التى يخولها القانون حق النظر فيها ،

وبالمقابلة بين هذه النصوص يستبين بجلاء طبيعة اختصاص كل من الجهتين فيما يتعلق بقضايا المسئولية على النحو الآتى :

أولا : منع المشرع كلا من المحاكم العادية والادارية بنص صريح من نظر قضايا المسئولية المرفوعة على الادارة اذا ما تعلق موضوعها بعمل من أعمال السيادة على أن يكون لكل من الجهتين أن تحدد بنفسها ما يعتبر من قبيل أعمال السيادة .

ثانيا : اختص المشرع كلا من جهتى القضاء بمسائل معينة لاتشاركها فيها الجهة الأخرى على عكس ما كان متبعا فى قانونى مجلس الدولة الصادرين سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٤٩ اذ كانت هناك حالات تشترك فيها الجهتان معا (طلبات التعويض المترتبة على القرارات الادارية ، والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد وسائر العقود الادارية) بمعنى أنه كان للمتقاضين حق اختيار الجهة التى يفضلونها وقد حسم المشرع كل حالات الاختصاص المشترك لصالح القضاء الادارى بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ . وقد أشارت الى ذلك المذكرة الايضاحية لهذا القانون .

ويلاحظ فى هذا الصدد ما يلى :

أولا : ان مقتضى كون اختصاص مجلس الدولة المصرى قد ورد على سبيل الحصر - كما ذكرنا من قبل - ألا يشمل الا المسائل التى حددتها المواد من ١٠ - ٢٣ . وبالتالى لا يسمح للموظف بأن يقاضى الادارة امام القضاء الادارى الا بخصوص ما ورد بهذه النصوص الواضحة الصريحة ، الواردة على سبيل الحصر . وهذا ما كررته محكمة القضاء الادارى ، وايدته المحكمة الادارية العليا بقولها فى أحد أحكامها : « .. ومن حيث انه فيما يتعلق بالطلب الاحتياطى ، وموضوعه طلب تعويض عما أصاب المطعون عليه من ضرر ، بسبب عدم تقرير فئة بدل التخصص الذى يستحقه بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٠ ، فان المحكمة الادارية أصابت فيما انتهت اليه فى خصومه من أن التعويض المطلوب غير مترتب على قرار من القرارات الادارية المنصوص عليها فى البنود ثالثا ورابعا وخامسا من المادة (٨)(١) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة مما يخرج عن اختصاصها »(٢)

---

(١) تقابل المادة (١٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) حكم ١٩٥٦/١/٢١ مجموعة أحكام الادارية العليا . س : ص ٤٢٧ .

الا أن مجلس الدولة قد لجأ الى التفسير الواسع بحيث يمكن أن يقبل أكبر عدد ممكن من قضايا الموظفين استنادا الى نفس الفقرات السابقة ٠

١ ـ وعلى هذا الاساس اعتبر أن المنازعات المتعلقة بالمرتب تشمل جميع المزايا المقررة للوظيفة مادية كانت أو أدبية ، عينية كانت أو نقدية باعتبارها من ملحقات المرتب الأصلى ، وتأخذ حكمه (١) ٠

٢ ـ كما توسع فى فهم المكافآت المستحقة للموظفين العموميين فجعلها شاملة للمكافآت المقررة بأحكام قوانين المعاشات ، والمكافآت التى يستحقها الموظف بناء على تكليف من الجهة الحكومية التى يتبعها أو أيه جهة حكومية أخرى (٢) ٠

٣ ـ ولم يقتصر اجتهاد المجلس فى هذا الصدد على التوسع فى تفسير ألفاظ المرتبات والمكافآت بل شمل النزاع ذاته ٠

وفى هذا المعنى قالت محكمة القضاء الادارى :

«٠٠٠ واختصاص المحكمة بالمنازعات المتعلقة بالرواتب هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها ٠ وبهذه المثابة تنظر المحكمة ما يكون قد صدر بشأنها من اجراءات أو قرارات ٠ وذلك باعتبارها من العناصر المتفرعة عن المنازعات الأصلية فى حدود اختصاصها الكامل بنظرها . » (٣)

ومن ثم امتد اختصاص المحكمة الى المنازعات المتعلقة بالاقدمية والتثبيت والنقل والندب ٠٠ الخ ٠

(أ) وفى هذا المعنى قالت المحكمة :

« ان الطلب الخاص بحق المدعى فى التثبيت يدخل فى اختصاص هذه المحكمة باعتباره متفرعا مآلا عن المنازعة فى المعاش » (٤)

(ب) «ان الندب الذى اذا استطال استحال الى نقل هو الندب من وظيفة الى وظيفة أخرى مماثلة لها أو مساوية لها فى الدرجة ٠ أما الندب

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٥/٦ ٠ س ٧ ٠ ص ١٠٦٣ السالف الاشارة اليه ٠

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٤/٢٥ س ٨ ٠ ص ١٣٠٩ ٠

(٣) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٤/٢٥ س ٨ ٠ ص ١٣٠٩ ٠

(٤) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/١٢/٢٣ س ٩ ص ١٧٣ ٠

من وظيفة الى وظيفة أعلى منها فى الدرجة المالية أو فى مدارج السلم التصاعدى للوظائف ... الخ » (١).

(جـ) « ... اذا أفصحت الظروف أن الندب قصد به فى الحقيقة النقل ، وكان الى وظيفة أدنى فانه يعتبر بمثابة عقوبة تأديبية مخالفة للقانون » (٢) .

ثانيا : الفقرتان ١٠ ، ١٤ من المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن كل قرار ادارى ، وفقا للمعيار الشكلى ، يصدر مخالفا للقانون ، ويترتب على تنفيذه ضرر يلحق بالأفراد يخول المضرور الحق فى طلب التعويض عما لحقه من ضرر أمام القضاء الادارى .

ويتضح من صياغة هاتين الفقرتين أن اختصاص القضاء الادارى فى هذا المجال مطلق وغير مقصور على قرارات بعينها كما هو الشأن فيما يتعلق بقضايا الموظفين .

وبهذا المعنى لا يخرج من اختصاص القضاء الادارى فى هذا الصدد الا ما استثنى بنص صريح كالقرارات التى أشير اليها فى المادة (١٢) ، وكذلك أعمال السيادة التى نص عليها فى المادة (١١) .

وقد بذلت محاولات لتمكين الموظفين من الطعن فى القرارات غير المنصوص عليها ــ الغاء وتعويضا ــ استنادا الى هذا الاختصاص المطلق، ولكن المجلس رفض ذلك التفسير لأنه لا يتفق مع تعداد قضايا الموظفين التى ورد النص عليها على سبيل الحصر لا المثال ، ولأن ذلك التعداد يكون لغوا لو أخذ بهذا التفسير . وقد استقر قضاؤه على هذا المعنى . فلا يستطيع الموظف ــ **باعتباره موظفا** ــ أن يرفع من الطعون الا ما ورد النص عليه صراحة ، أو ما أمكن ادراجه تحت النصوص عن طريق التفسير . ولكنه يستطيع طلب التعويض عن أى قرار آخر **باعتباره مواطنا** ، وبنفس الشروط والأوضاع المتطلبة فى قضايا الأفراد (٣) .

وفيما يتعلق بقواعد الاختصاص لا عبرة بمن توجه اليه الدعوى .. فسواء أكانت هى المسئولية بمفردها أم كان الموظف هو المسئول أم كانا مسئولين معا فان القضاء الادارى يكون مختصا فى جميع الحالات لأن عبارة

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٥/٣/٢٢ س ٩ ص ٣٨٧ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/١٢/٢٣ س ٩ ص ١٧٣ .

(٣) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٧٤ .

المادة جاءت من العموم بحيث تشمل طلبات التعويض الناشئة عن تلك القرارات ، ولأن القانون قد جعل مناط الاختصاص هو ترتب التعويض على القرار الادارى (١) .

ثالثا : جعل المشرع طلبات التعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة ـ فى غير ما تعلق بطعون الموظفين ـ من اختصاص محكمة القضاء الادارى وحدها ، ودون مشاركة من المحاكم العادية .

رابعا : واذا كان القضاء الادارى قد استأثر بتلك الاقضية دون مشاركة من جانب المحاكم القضائية فان ذلك هو القاعدة العامة .

ولكن المشرع يعمد أحيانا ، ولظروف خاصة ، الى أن يقتطع بعض اختصاص القضاء الادارى فى هذا المجال ليعهد به الى المحاكم القضائية ، أو الى لجان ادارية ذات اختصاص قضائى .

ومن أبرز الأمثلة على ذلك المادة (٨٣) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية التى جعلت من اختصاص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال القضاء والنيابة متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفةالقوانين أو اللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة . كما تختص ، دون غيرها بالفصل فى الطلبات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم ولورثتهم ، وطلبات التعويض الناشئة عن كل ذلك .

ومن أمثلة اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائى (١) اللجان القضائية فى الوزارات المشكلة بالمرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢(٢) ولجان الاصلاح الزراعى القضائية المشكلة بالقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ .. (٣) ولجان (٣) الطعن فى قرارات لجان تقدير القيمة الايجارية المشكلة بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ ...الخ

خامسا : تختص المحاكم العادية بجميع المنازعات المتعلقة بطلب

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/٤/٣٠ س ٦ ص ٩٠٥ .

(٢) هذه اللجان الغيت بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ واحيل اختصاصها الى المحاكم الابتدائية .

(٣) حكم ١٩٥٥/١/٢٥ .

التعويض عن التصرفات المادية الخاطئة التي تجريها الادارة ، ويناك الافراد ضرر من ورائها ، اذا لم تكن تلك التصرفات المادية تنفيذا لقرار ادارى معين ٠

وقد جاء احتكار المحاكم القضائية لهذا النوع من القضايا ، لا نتيجة لنص تشريعي معين ، ولكن نتيجة لعدم النص على اختصاص القضاء الادارى المصرى بالقضايا التى من هذا النوع ٠ ومثال ذلك أن تصدم سيارة حكومية أحد الافراد فتقتله أو تصيبه بضرر أو يمتنع مرفق عمومى عن أداء خدمة نيطت به ٠٠٠الخ ٠ وذلك على أساس أن المحاكم هى ذات الاختصاص العام ، فلا يخرج من ولايتها من القضايا الا ما يرد به نص خاص بعكس القضاء الادارى ٠

وقد أيد مجلس الدولة هذا النظر ، فجاء فى أحد أحكامه أنه اذا قام مكتب حماية الآداب بالاسكندرية بجميع الاوراق الخاصة بأحد الافراد فى ملف واحد يسجل فيه كل ما يتعلق بسلوكه ، ويكون مرجعا للمكتب فى كل ما يعن له فان هذا «٠٠٠ لا يعدو أن يكون عملا ماديا بحتا لا يرقى الى مرتبة القرار ٠٠ ومن ثم يخرج من اختصاص محكمة القضاء الادارى النظر فى طلب الغائه أو التعويض عنه » (١) ٠

سادسا : تساءل البعض عما اذا كان من الممكن أن يحتال الافراد لكى يختص مجلس الدولة بالنظر فى قضايا التعويض الناشئة عن الاعمال المادية بأن يتقدم المضرور الى الجهة الادارية التى صدر منها الفعل الضار طالبا منها التعويض المناسب الذى يراه ، فاذا رفضت صراحة أو امتنعت عن الاجابة خلال الستين يوما ، عد ردها فى الحالة الاولى وصمتها فى الحالة الثانية قرارا اداريا يتقدم المضرور على أساسه الى مجلس الدولة ، فيصبح والحالة هذه مختصا وفقا للمادة (١٠) من قانون المجلس ؟

ولكن الراجح أن هذه الحيلة القانونية لمد اختصاص مجلس الدولة لا تتفق اطلاقا مع القواعد القانونية :

١ ــ ذلك أن اختصاص مجلس الدولة فى مصر محدود على سبيل الحصر ، ومن ثم يجب ألا يتعدى هذا النطاق كما فعل حتى الآن اذ لم يتوسع اختصاصه سوى فى التفسير دون أن يتعدى النصوص ذاتها كما سبق ٠

---

(١) حكم ١٩٥٥/١/٢٥ ٠

٢ ــ حتى فى حالة الرفض الصريح لا يوجد أثر قانونى تنصرف اليه ارادة مصدر القرار • ذلك أن مسئولية الادارة تثبت من العمل المادى وهو الاصابة الخطأ ، وبالتالى تكون هذه المسئولية التقصيرية مرجعها القانون لا القرار الادارى المذكور (١) •

ومن باب أولى بالطبع عدم الرد اطلاقا •

٣ ــ لو جارينا هذه الحيلة القانونية ، وسلمنا بأن الرد قرار ادارى فان هذا أيضا لا يؤدى الى اختصاص مجلس الدولة وفقا للنصوص المطبقة فى الوقت الحاضر • فهذه النصوص رتبت اختصاص مجلس الدولة على أساس تعويض الاضرار الناجمة عن قرارات ادارية معيبة • ومقتضى هذا أن يصدر القرار المعيب أولا ، ثم يصيب الافراد ضرر منه بعد صدوره كما فى الحالة العادية التى لا استثناء لها فى دعاوى المسئولية عن القرارات الادارية الايجابية والسلبية على السواء • أما فى الصورة التى نحن بصددها فان الضرر يقع وتقع آثاره نتيجة لعمل مادى بحت ــ هو الاصطدام هنا ــ ثم يستصدر الافراد قرارات ادارية • وبالتالى يكون القرار فى هذه الحالة مقطوع الصلة بالضرر الذى يسبقه •

وهذا الرأى اذا لم يكن واضحا فى ظل قانونى ١٩٤٦ و ١٩٤٩ ــ حيث كانت ثمة اختصاصات مشتركة بين القضائين ــ فانه أصبح الآن أكثر وضوحا .

سابعا ــ ان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أخذ بفكرة التظلم ــ فى بعض دعاوى الالغاء التى ترفع من الموظفين دون البعض الآخر ــ قبل الطعن فى القرار الادارى أمام القضاء الادارىفقد يحسم الخلاف فى مراحله الأولى . وكذلك القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (م ١٢/ب) .

ونرى تعميما للفائدة •

١ ــ أن يفرض هذا التظلم قبل الالتجاء الى القضاء الادارى بالنسبة لجميع الدعاوى •

٢ ــ تفرض عقوبة رادعة لرجل الادارة الذى يثبت تعسفه فى اصدار القرار الادارى بشكل واضح • ويكفى أن يثبت المجلس فى حكمه هذا التعسف الظاهر ويترك للجهة الادارية توقيع العقوبة • ويقاس ذلك على ما نص عليه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالمادة (٦٩) منه من تقديم

(١) مسئولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية : د• سليمان الطماوى • ص ٨١ •

رئيس مجلس الدولة لرئيس مجلس الوزراء كل سنة كلما رأى ذلك تقريرا متضمنا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص فى التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات اساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الادارة ، أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها حتى بعمل رئيس مجلس الوزراء على تلافيها (١) .

ثامنا ـ بالرغم من أن مجلس الدولة أنشىء سنة ١٩٤٦ الا أن المشرع لم يفكر فى انشاء هيئة لحل جميع اشكالات الاختصاص بينه وبين المحاكم القضائية اذ صدر فى ٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ قانون نظام القضاء محيلا هذا الاختصاص لمحكمة النقض منعقدة بهيئة جميعة عمومية .

ويرى الدكتور الطماوى أن العيب فى هذه الطريقة لحل مشاكل تنازع الاختصاص ليس فى احتمال تحيز محكمة النقض للمحاكم القضائية ضد المحاكم الادارية وانما فى أن التنازع كثيرا ما يكون أعمق من مجرد خلاف قانونى ، أو خلاف حول أى من الجهتين المتنازعتين تختص بالحكم. فهو فى جوهره خلاف حول اختيار الحلول الواجب تطبيقها فى كثير من الحالات :

أهى الحلول المدنية فيكون الاختصاص للمحاكم المدنية ، أم الحلول الادارية فيكون الاختصاص للمحاكم الادارية (٢) .

ولقد صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ، بانشاء المحكمة العليا ، منهيا هذا الخلاف اذ جعل هذه الولاية من اختصاص المحكمة العليا .

تاسعا ـ ولما أنشىء مجلس الدولة فى مصر بالقانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تضمنت المادة الرابعة منه اختصاص محكمة القضاء الادارى بالفصل فى المسائل الادارية المبينة بالمادة سواء بالالغاء أو بالتعويض مشاركة مع القضاء العادى فى قضاء التعويض .

ثم صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وتضمنت المادة الثالثة منه ما تضمنته المادة الرابعة من القانون السابق . بمعنى اشتراك القضاء الادارى مع القضاء العادى فى قضاء التعويض .

ولكن القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ قضى على هذا الوضع بحذفه الفقرة الدالة على المشاركة وبذلك خلص للقضاء الادارى اختصاصه فى تلك الطلبات التى يكون فيها مرجع الطعن كما أوضحنا من قبل :

---

(١) من هذا الرأى أيضا الدكتور سليمان الطماوى فى مؤلفه مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية السالف ذكره . ص ٨٥ .

(٢) المصدر السابق . ص ٨٦ .

١ ـ عدم الاختصاص

٢ ـ وجود عيب فى الشكل

٣ ـ مخالفة القانون أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها

٤ ـ اساءة استعمال السلطة ٠

ثم صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذى زاد على ما ذكر اختصاص مجلس الدولة بأحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية ، ودعاوى الجنسية ٠

وقد اشترط القانون الأخير فى الطلبات المنصوص عليها فى البنود ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٨ ، ٩ من المادة الثامنة أن يكون مرجع الطعن فيها : أحد الاوجه الآتية على الاقل : عدم الاختصاص ـ عيب فى الشكل ـ مخالفة القوانين واللوائح او الخطأ فى تطبيقها وتأويلها ـ أو اساءة استعمال السلطة وهى الأربعة عيوب المشار اليها .

أما المواد ٩ ، ١٠ ، ١١ فهى على حالها كما كانت فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ولم يتغير الوضع بصدور القانون ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ ولا بصدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

واختصاص مجلس الدولة المصرى ، كما يبدو من تلك النصوص ، هو اختصاص محدد بما نص عليه فى القانون ، وما يتناوله التوسع فى تفسير أحكامه على النحو الذى رأيناه ، وسنراه فى مواضع قادمة ٠

القواعد القانونية الموضوعية في مسئوليـة الإدارة

ذكرنا فى الفصل السابق أن الرقابة القضائية هى رقابة مشروعية • بمعنى •

١ ــ أن سلطة القضاء تقف عند حد مراقبة مشروعية أعمال الادارة دون أن تتصدى لبحث عناصر الملاءمة فيها •

وهذا هو ما أوضحته المحكمة الادارية العليا بقولها فى أحد أحكامها الرائدة :

« ان رقابة محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية على القرارات الادارية هى رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون • وهذا هو بدوره عين الموضوع الذى ستتناوله المحكمة الادارية العليا عند رقابتها القانونية لأحكام القضاء الادارى •• ومن حيث أن نشاط القضاء الادارى فى وزنه للقرارات الادارية هى رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث القانونية ، فلا يجاوزها الى وزن مناسبات القرارات وغير ذلك مما يدخل فى نطاق الملاءمة التقديرية التى تملكها الادارة بغير معقب عليها » (١) •

وهذا هو ما أستقر عليه القضاء الادارى فى جميع درجاته ، وأصبح مبدأ ثابتا ، وقاعدة من قواعد القانون الادارى العام •

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية • مجموعة مبادىء المحكمة • س١ ص ٤١ وحكمها الصادر في ٩/٤/١٩٦٠ • مجموعة أبو شادى • ص ١٧٨٤ •

٢ ــ لما كانت الرقابة القضائية هى رقابة مشروعية فحسب ــ كما رأينا ــ فان القضاء لا يملك الا الحكم بمشروعية العمل الادارى (أى صحته ومطابقته للقانون) أو بعدم مشروعيته (أى بطلانه ومخالفته للقواعد القانونية) وبالتالى بتقرير الغائه أو التعويض عنه ٠ أو هما معا حسب كل حالة على حدة ٠

وعلى ذلك فلا يملك القضاء ، أن يتدخل فى عمل الادارة بالحلول محل الادارة العاملة فى مباشرة اختصاصاتها ، وذلك باصدار قرارات ادارية معينة أو تعديلها أو توجيه أوامر معينة الى جهة الادارة بالزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل ٠

وهذا هو ما أو ضحته محكمة القضاء الادارى فى أحكامها العديدة بقولها :

« ان القانون اذ خول هذه المحكمة سلطة الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائيا فى الحدود التى رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الادارة ٠ وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها فى اصدار أى قرار أو أن تأمرها بأداء أى أمر معين أو بالامتناع عنه ، ولا أن تكرهها على شىء من ذلك ٠٠ اذ يجب أن تظل للادارة حريتها الكاملة فى اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الادارية ٠ وفقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا اذا وقعت مخالفة للقانون » (١) ٠

وتطبيقا لذلك اذا حكم القضاء الادارى مثلا بالغاء قرار فصل أحد الموظفين فليس له أن يحكم باعادة هذا الموظف الى وظيفته ، أو أن يلزم جهة الادارة باصدار مثل هذا القرار ٠

كما لا يمكن للمحكمة أن تحكم بترقية أحد الموظفين الى الدرجة التى يستحقها لأن « تقرير الترقية ذاته من صميم اختصاص الادارة تجريه هى بمقتضى سلطتها » ٠

وكذلك لا يمكن للمحكمة أن تعين أحدا فى الوظيفة التى يريدها ، أو فى الوظيفة التى تتعادل مع الدرجة المالية الحاصل عليها ، أو أن تصدر قرار للجهة الادارية بذلك ٠

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية ٠ مجموعة المبادىء س ١ ص ٤١ ٠

فكل اختصاص المحكمة الادارية فى مثل هذه الشئون وغيرها ، فى حدود ولايتها ، هو أن تنظر فى القرارات التى يطعن عليها أمامها بأحد الوجوه الأربعة المعروفة التى نص عليها القانون وهى : عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتأويلها ، وعيب اساءة استعمال السلطة .

٣ ـ يتفرع على ذلك أن القضاء الادارى لا يعتبر ـ بالنسبة للجهة الادارية درجة أعلى فى السلم الادارى ، بل ان الجهتين ـ القضاء الادارى والادارة ـ مستقلتان فى اختصاصهما الوظيفى . وطلب الغاء القرار الادارى أو وقف تنفيذه انما يكون بالنسبة للقرارات الادارية النهائية « فالمفروض ـ والحالة هذه ـ أن القرارالادارى يستنفد جميع مراحله فى درجات السلم الادارى حتى يصبح نهائيا قبل اللجوء الى القضاء الادارى بطلب الغائه أو وقف تنفيذه . وهذا الطلب هو فى حقيقته دعوى قضائية مبتدأة بالنسبة الى القرار الادارى » (١) .

٤ ـ ويتفرع عليه أيضا أنه « ليس من حق القضاء الادارى أن يستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى جهة الادارة من اعتبارات قدرت على مقتضاها ملاءمة اصدار القرار ما دام هذا التقرير استخلص استخلاصا سائغا من الوقائع الثابتة فى الأوراق ، والا كان فى ذلك مصادرة للادارة فى تقديرها ، وغلا ليدها عن مباشرة وظيفتها فى الحدود الطبيعية التى تقتضيها هذه الوظيفة ، وما تستلزمه من حرية فى وزن مناسبات القرارات التى تصدرها وتقدير ملأمة اصدارها » (٢) .

بالنسبة لأساس المسئولية

على أى أساس تكون مسئولية الأدارة :

١ ـ هل تسأل عن كل فعل ضار يصدر منها فتكون المسئولية على أساس المخاطر Risque والغنم بالغرم سواء أكان الفعل خاطئا أم غير خاطىء ؟

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٦/٨ . مجموعة ابو شادى صفحه ١٧٨٢ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٩/٤/٢٥ و ١٩٦١/٤/٢٢ و ١٩٦٤/٢/١ مجموعة أبو شادى . صفحة ١٧٨٣ .

٢ _ أم تسأل على أساس الخطأ Faute فلا تدفع تعويضـــا الا بالنسبة للأعمال التى ارتكبتها بدون وجه حق ، أو اكتنفها خطأ ؟

ثم أى القواعد تطبق :

١ _ هل هى القواعد المدنية التى تحكم تصرفات الأفراد ؟

٢ _ أم تطبق على الادارة قواعد أخرى خاصة بها ؟

هناك مصالح متعارضة ولا شك :

١ _ مصلحة الأفراد فى أن يعوضوا عن الاضرار التى تصيبهم من جراء تصرفات الادارة ، ووضع هذه المصلحة موضع الاعتبار · وهـــذه تقتضى :

(أ) تقرير المسئولية على أساس المخاطر حتى يصبح الأفراد فى مأمن من جميع تصرفات الادارة سواء آكانت منطوية على خطأ أو غـــير منطوية عليه ·

(ب) أن تكون الخزانة العـــامة هى التى تتولى دفع التعويض حتى نأمن عدم ملاءة الموظف فيما لو تقررت مسئوليته .

٢ _ ومصلحة الخزانة العامة · ومقتضاها :

(أ) تقرير المسئولية على أساس الخطأ حتى لا تؤدى كثرة الأحكام بالتعويض الى تبديد الأموال العامة فى دفع التعويضـــات للأفراد بدلا من توجيهها للمشروعات العامة المنتجة ، وحتى لا تتهيب الادارة فى الأقدام على تنفيذ المشروعات والمصالح العامة ·

(ب) التشدد فى وصف الخطأ الذى تبنى عليه المسئولية والضرر اللذين يخولان الحكم بالتعويض ·

(ج) تحمل الموظف نصيبه كاملا من المســـئولية · فى انجلترا مثلا _ لا تتحمل الدولة مسـئولية تنفيذ أى أمر ادارى مخالف للقانون بل يكون المسئول عنه مسئولية قانونية ومالية مصـــدر الأمر ومنفذه تطبيقا للمبدأ القديم القائل (ان الملك لا يخطىء) وبذلك نجت الادارة من الأخطاء الفاحشة العديدة التى يرتكبها الموظفون ·

٣ _ مصلحة الموظف وهى تقتضى أن لا يسأل عن عمله الضار اذا صدر فى حدود وظيفته وعمله حتى لا يرهبه سلاح المسئولية ، ويكبت نشاطه الخلاق ، ويحوله الى آلة صماء ·

لذلك يجب أن توضع جميع هذه المصالح موضع الاعتبار بحيث لا نهدر أيامنها الا بالقدر الذى تمليه المصلحة العامة ٠

وهنا تختلف التشريعات بحسب فهمها وتصورها للمصلحة العامة ٠

على أن هناك عناصر أخرى تتحكم فى الطريقة التى تتبعها الدولة فى معالجة هذه الموضوعات هى : تاريخ الدولة وظروفها الاجتماعية ، ونوع الحكم ٠

بالنسبة للقواعد القانونية التى تطبق فى مسئولية الادارة

فى فرنسا ـ مثلا ـ أراد مجلس الدولة ، وقد أقر مبدأ مسئولية الادارة بصفة عامة ، أن يلطف من حدته فى أول الأمر على الأقل بعدم اعمال القواعد المدنية على اطلاقها بقوله فى أحكامه وقتذاك : « **ان قواعد المسئولية الادارية تتنوع وفقا لحاجات المرفق ، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة** » ٠ فهذا التنويع فى المعاملة ، والبحث عن نقطة التوازن بين المصالح المتعارضة والتوفيق بينها هو طابع مجلس الدولة وسر حيويته وريادته للهيئات المماثلة فى الدول الأخرى ٠

وازاء هذا التعارض بين جهتى القضاء كان من الضرورى جدا أن تتدخل « محكمة تنازع الاختصاص » لتضع حدا تلتزمه كل من الجهتين ٠ وهذا ما فعلته فى حكمها المشهور فى قضية « بلانكو Blanco » فى أول فبراير سنة ١٨٧٣ اذ تقول :

« ان مسئولية الادارة عن الاضرار التى تلحق بالأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم فى المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادىء التى يقرها القانون المدنى للعلاقات فيما بين الأفراد ٠ وهذه المسئولية ليست بالعامة ولا بالمطلقة ، بل لها قواعدها الخاصة التى تتنوع وفقا لحاجات المرفق ، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة » (١) ٠

وعلى أثر هذا الحكم استقر الوضع القانونى فى هذا الصدد ، والتزمته محكمة النقض الفرنسية (٢) ، ورددته فى أحكامها ، وتبعتها

---

(١) راجع حكم التنازع فى دالوز سنة ١٨٧٣ ، القسم الثالث ص ١٧ ٠

(٢) راجع حكم النقض الفرنسية فى ١٨٧٦/٤/٤ المنشور فى دالوز سنة ١٨٧٧ القسم الأول ص ٦٩ ٠

فى ذلك سائر المحاكم القضائية فى فرنسا (١) غير أن الاعتراف بوجود قواعد ادارية مستقلة ، لتحكم مسئولية الادارة عن أعمالها غير المشروعة، لا يستلزم استبعاد القواعد المدنية نهائيا • فهناك ما تزال القواعد المدنية تطبق على بعض قضايا المسئولية الادارية •

ولذلك نجد فى فرنسا القواعد القانونية الآتية تطبق على المسئولية الادارية :

أولا — مجموعة القواعد التى وضعها مجلس الدولة الفرنسى ، والتى على أساسها صاغ الفقهاء مبادىء المسئولية التى يطلق عليها فى فرنسا « القانون العام للمسئولية » •

ثانيا — قواعد القانون المدنى •

ثالثا — وهناك بعض نواحى المسئولية لا تخضع لأى من القواعد السابقة ، وانما تنظمها قوانين خاصة • وهذه القوانين بعضها يراعى اعتبارات خاصة لا يمكن تحقيقها فى ظل القواعد المدنية أو الادارية ، وبعضها الآخر يوسع نطاق المسئولية •

ومن المعلوم أن النوع الأول هو الذى يميز القضاء الادارى ، لأن النوعين الآخرين لهما مقابل فى كل التشريعات تقريبا •

ولما كان القضاء الادارى فى مصر لايزال يمر فى فترة انتقال فقد استبقينا للمحاكم العادية اختصاصا واسعا فى نطاق المسئولية الادارية بجوار اختصاص مجلس الدولة على نحو ما ذكرنا فى الفصل السابق •

ولذلك فالسمة الظاهرة حتى الآن فى مصر هى أن المحاكم العادية تطبق القانون المدنى بينما يميل مجلس الدولة الى التحلل منه ، والاستعاضة عنه بقواعد أخرى تتفق وطبيعة المنازعات الادارية كما كان الشأن فى مجلس الدولة الفرنسى فى بدء نشأته •

وفى هذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا بوضوح وعمق وتأصيل:

« من حيث أن القضاء الادارى يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقى كالقضاء المدنى بل هو فى الأغلب والأعم قضاء انشائى يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة فى تسييرها للمرافق

---

(١) راجع مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية : د• سليمان الطماوى : صفحة ٩٣ •

العامة وبين الأفراد ، وهى روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص .. فمن ثم تكون للقضاء الادارى نظرياته التى يستقل بهـا فى هذا الشأن ، فيرسى قواعد القانون الادارى باعتباره نظاما قانونيا متكاملا فلا يأخذ من أحكام القانون الخاص الا لضرورة وبقدر ، وحيث لا يكون فى القاعدة المستـوردة أى افتئات على كيـان القـانون الادارى أو استقلاله » (١) .

وان مسلك مجلس الدولة المصرى كان متوقعا . **فان انشاء محاكم ادارية متخصصة فى دولة من الدول معناه التحول عن قواعد القـانون المدنى بالتدريج الى قواعد القانون العام التى لا تستهدف ترجيح مصـلحة على أخرى ، ولكن ترمى الى الملاءمة بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة .**

وهذه الملاءمة لا يتفق معها اطلاقا قواعد عامة صارمة يلتزمها القاضى فى كل منازعة تعرض عليه وكأنها قوالب جامدة تصب فيهـا الأقضـية صـبا !

ولذلك فان مجلس الدولة الفرنسى يدين بمبدأ بحث كل حالة على حده ، ووضع النتائج العملية لأحكامه موضع الاختبار بحيث لا يؤدى حكم من أحكامه الى اهدار المصلحة العامة ومصلحة رافع الدعوى .

غير أن هذا المسلك لا يستقيم لمجلس الدولة الا اذا أصبحت محكمة القضاء الادارى هى المحكمة ذات الاختصاص العام بقضايا الادارة جميعها ، ويمتنع على أية محكمة أخرى ــ مهما كانت درجتها ــ أن تنظر أيا من هذه القضـايا ، وذلك بنصـوص صريحة مانعة ، لا لبس فيهـا ولا خفـاء . **وهذا ما لم يتحقق لمجلس الدولة المصرى حتى الآن لأن معظم القواعد فى المسئولية الادارية مجالها الحقيقى فى نطاق المسئولية عن الأعمال الماديه التى ما تزال من اختصاص المحاكم العادية ، وهى مقيدة بقواعد القانون المدنى التى لا تتفق فى كثير من اسسها العامة مع القواعد الادارية كمـا صاغها مجلس الدولة الفرنسى (٢) .**

ولعل أبرز ما يميز الحلول التى وضـعها مجلس الدولة فى هـذا الصدد عن القواعد المدنية التى تحكم مسئولية الأفراد فيما بينهم ما يرجع الى أساس المسئولية ونطاقها .

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى ٢٣/١١/١٩٦٣ . مجموعة أبو شادى . صفحة ٧٨٩
(٢) المصدر السابق . صفحة ٢٩١ .

ووفقا للقواعد التى قررها مجلس الدولة الفرنسى تقوم مسئولية الادارة على أساس الخطأ faute · ولكنه يكملها على سبيل الاستثناء بفكرة المسئولية على أساس المخاطر وتحمل التبعات risque

نظرية الخطأ

من المعلوم أن المسئولية فى القانون المدنى ـ بوجه عام ـ نوعان :

١ ـ مسئولية عقدية ، وهى مسئولية منشؤها العقد أو التعاقد أو الاتفاق أو كل ما يدل من الألفاظ على تقابل ارادتين · والمسئولية العقدية تقوم على الاخلال بالتزام عقدى يختلف باختلاف ما اشتمل عليه العقد من التزامات كعدم تسليم المبيع أو الامتناع عن دفع باقى الثمن ، أو رفض العامل القيام بواجبات العمل المتفق عليه ·

٢ ـ مسئولية تقصيرية وهى تقوم على الاخلال بالتزام قانونى واحد هو الالتزام بعدم الاضرار بالغير ·

فالدائن والمدين ، فى المسئولية العقدية ، كانا مرتبطين بعقد قبل تحقق المسئولية · أما فى المسئولية التقصيرية فقبل أن تتحقق كان المدين والدائن ، كل منهما ، أجنبيا عن الآخر حيث لا يربطهما عقد أو اتفاق (١)·

هذا كله لاخلاف فيه ، وانما الخلاف كله فى التكييف القانونى للمسئولية التقصيرية أو الخطئية أو الفعلية Responsabilite délictuelle

فقد ذهب أكثر الفقهاء الفرنسيين ، طوال القرن الماضى ، الى أن هاتين المسئوليتين متميزتان كل التميز فى طبيعتهما وفى أحكامهما ·

وعارضهم فى ذلك، منذ أواخر القرن الماضى ، آخرون ذهبوا الى أن طبيعة المسئولية واحدة ، وأن أساسها فى كلتا الحالتين : الاخلال بالتزام سابق (٢) ·

وتنص المادة (١٦٣) من القانون المدنى المصرى على ما يلى :

« كل خطأ سبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض »

وهناك نصوص أخرى فى هذا الشأن ، تعتبر تطبيقات مختلفة فى

---

(١) انظر : الوسيط (مصادر الالتزام) : د· عبد الرازق السنهورى · طبعة ١٩٥٢ · ص ٧٤٨ ·

(٢) انظر : الفعل الضار : د· سليمان مرقس طبعة ١٩٥٦ · صفحة ٧ ·

القانون المدنى لنظرية « سوء استعمال الحق » مثل ما نصت عليه المادة (١٢٩) من الأجازة للقاضى بابطال العقد الذى يشوبه الغبن ، وما نصت عليه المادة (١٤٩) من الأجازة للقاضى بابطال عقد الاذعان ، وما نصت عليه المادة (١٦٨) من الأجازة للقاضى بمنح مهلة قضائية للمدين .. الخ (١) .

أما القضاء الادارى فقد أنشأ له فقها خاصا به ، يتمتع بحيوية ومرونة كبيرين ، ويتفق وطبيعته .

وما أنشأه القضاء الادارى فى هذا الشأن من قواعد بمناسبة أحكامه فى دعاوى المسئولية ، والتى على أساسها صاغ الفقهاء مبادىء المسئولية ـ هذه القواعد ذاتها يطلق عليها فى فرنسا « القانون العام للمسئولية » (٢) .

الخطأ المرفقى والخطأ الشخصى :

ان القاعدة التقليدية التى جرى عليها مجلس الدولة الفرنسى بالنسبة لهذه النظرية تنحصر فى التمييز بين نوعين من الخطأ يتناسبان وطبيعة العمل الادارى هما :

١ ـ الخطأ المرفقى أو المصلحى faute de service الذى ينسب فيه الأهمال ، أو التقصير الى المرفق العام ذاته . وفى هذه الحالة تقع المسئولية على عاتق الادارة وحدها ، وهى التى تدفع التعويض ، ويكون الاختصاص فيها للقضاء الادارى .

ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق ذاته هو الذى تسبب فى الضرر ، وينبغى أن يتحمل مسئوليته عنه .

والخطأ فى هذه الحالة يأخذ أحد صورتين :

الأولى : اما أن يكون من الممكن نسبة الخطأ الى موظف أو موظفين معينين . أى معرفة مصدر الفعل الضار الذى أدى الى مسئولية المرفق كما لو أهمل المشرفون على مستشفى للأمراض العقلية فى أداء واجبهم فتمكن أحد المرضى من الهرب وقتل شخصا آخر .. الخ . والمسئولية هنا

---

(١) انظر هذا كله بالتفصيل فى (التعسف فى استعمال الحقوق) للمستشار حسين عامر .

(٢) مسئولية الادارة عن أعمالها التعاقدية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٩٤ .

مستمدة من مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه المنصوص عليها فى القانون المدنى (المادة / ١٧٣) ٠

الثانية ـ واما أن يكون الخطأ منسوبا الى المرفق بذاته دون امكان معرفة مصدر الفعل الضار الذى أدى الى مسئولية الادارة ، أو كما عبر عنه العميد (بونار) فقال :

« ٠٠٠٠ ان كل موظف قد أدى واجبه بدون تقصير ومع ذلك فقد وقع الضرر ٠ ان المرفق نفسه هو الذى أخطأ فهو المسئول لأنه كان منظما على نحو سىء لا يمكن تحديده على وجه الدقة » ٠

ويجرى مجلس الدولة الفرنسى على أن يطلق على هـــذا النوع من الخطأ « خطأ المرفق العام faute de serice public » ٠

والقاعدة التى يسير عليها القضاء الادارى الآن فى فرنســـا هى التوسع فى صور « الخطأ المرفقى » حماية للأفراد وللموظفين معا ٠

وقد عرف الخطأ المرفقى بالتعريفات الآتية :

١ ـ « الخطأ الغير مطبوع بطابع شخصى والذى ينبىء عن موظف عرضة للخطأ والصواب » كما عرفه العلامة (لافيريير) ٠

٢ ـ « الخطأ الذى لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة بحيث يعتبر من المخاطر العادية التى يقابلها الموظفون » كما عرفه العلامة (هوريو) ٠

٣ ـ « الخطأ الذى يرتكبه الموظف بقصد تحقيق غرض أدارى » كما عرفه العلامه (دوجى) ٠

٤ ـ « الخطأ المرفقى هو كل ما لا يعتبر خطأ شخصيا » كما عرفه (فالين) ٠

غير ان الحقيقة التى يرددها الفقهاء ولا يمكن انكارها أن التمييز بين ما يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه الموظف وحده ويكون من اختصــــاص القضاء العادى ، وما يعتبر خطأ مرفقيا تسأل عنه الادارة ـ هذا التمييز من العسير جدا تحقيقه فى الوقت الحاضر ٠

وان القضاء لا يكاد يستقر على قاعدة بينة المعالم فى هذا الشأن ، وانما هو يصدر مجرد حلول لحالات خاصة ٠

فمجلس الدولة الفرنسى لم يتقيد ـ كما هو شأنه دائما ـ بقاعدة نظرية ولكنه يفحص كل حالة على حده ٠

ولتوضيح مدى اختلاف وجهات النظر فى هذا الشأن نسوق المثال الآتى :

كان فى احدى مدارس ديجون بفرنسا مدرس يتبع طريقة خاصة فى تلقين تلاميذه الصغار بعض المبادىء التى منها : ان القساوسة هم سبب الحرب وهم ديدان ضارة ـ ان الجنود الفرنسيين جبناء ـ ان الذين يعتقدون فى الله أغبياء ـ لا فارق بين الانسان والبقرة لأن لكل منهما ذيلا .. الخ .

فقام أحد أولياء أمور الطلبة برفع دعوى تعويض على هذا المدرس باعتبار أنه قد أخل بواجبات وظيفته اخلالا فاحشا ، وحشا أذهان الطلبة بأفكار تخالف الصالح العام مخالفة صارخة ، مما يستلزم مسئوليته الشخصية .

وقد تصرف القضاء فى هذه الدعوى على الوجه الآتى :

١ ـ قضت محكمة ديجون المدنية الابتدائية بعدم الاختصاص لأن « المنسوب الى المدرس ان هو الا مجرد اتلاف فى تقدير أفكار وأشياء نيط به تدريسها بمقتضى وظيفته » .

٢ ـ ولما لم يقتنع رافع الدعوى بهذا الحكم ذهب الى محكمة استئناف ديجون فقضت بأن اثنين من هذه الأقوال ينطويان فعلا على خطأ مرفقى فلا تختص بالنظر فيها المحاكم العادية وان بعضها الآخر هى أخطاء شخصية تخضع لرقابة هذه المحاكم .

٣ ـ وعلى أثر صدور هذا الحكم رفع المدرس نفسه أشكال الاختصاص الى محكمة التنازع الفرنسية التى اعتبرت جميع تلك الاقوال مكونة لخطأ شخصى بينما كتب مفوض المحكمة تقريره على أساس أن جميع أقوال المدرس ـ ما عدا واحدة منها فقط ـ تنطوى على خطأ جسيم . وخروج على نطاق التدريس المطلوب منه ، بتشكيك الأطفال فى وطنهم ومقومات عقيدتهم . أما القول الذى استثناه المفوض فقد اعتبره نصيحة خلقية عامة أكثر منه اهانة لرجال الدين !!

وهكذا نرى الى أى حد بلغ الخلاف بين جميع مراحل وأنواع التقاضى فى مسألة واحدة ، ذات عناصر لم تتغير (١) !

---

(١) المصدر السابق . صفحة ١١٢ .

والأفعال التى تكون الخطأ المرفقى ـ سواء صدرت عن موظف أو موظفين بالذات أو من المرفق ذاته ـ يمكن تقسيمها الى طوائف ثلاث .

الأولى ـ المرفق أدى الخدمة على وجه سيء

Le service a mal fonctionné

تندرج فى هذه الطائفة جميع الأعمال الايجابية الصادرة من الادارة والمنطوية على خطأ .

وحالات المسئولية من هذا القبيل والتى أقرها القضاء فى أول الأمر صورها متعدده :

١ ـ فقد ينشأ الضرر عن عمل صادر من أحد الموظفين وهو يؤدى واجبه على وجه سيء كأن يطلق أحد رجال البوليس النار على أحد المتظاهرين فيقتله وكان فى امكانه أن يتجنب ذلك ، وكالحوادث الناجمة عن اهمال سائقى سيارات الحكومة ، أو الأضرار الناشئة من حيوانات أو أشياء مملوكة لها .. الخ .

٢ ـ وقد يكون مرجع الضرر سوء تنظيم المرفق العام كما لو أصيب بعض الموظفين نتيجة سوء التهوية أو جو أو أدوات العمل ، أو أن ينال أحد الأفراد ضرر نتيجة استعمال المرافق لمواد تالفة .. الخ .

٣ ـ وليس من الضرورى أن يكون العمل ماديا كما فى الحالات السابقة ، فقد يكون الخطأ راجعا الى تصرف قانونى معيب كما لو ضمنت الادارة قراراتها أمورا غير حقيقية ، أو تشهيراً بأحد الأفراد أو الموظفين ، أو تعجلت الادارة فى تنفيذ حكم غير مشمول بالنفاذ ، أو وقعت حجزا اداريا على منقولات شخص دون مبرر لأنه سبق له سداد مستحقاتها ، أو كما لو طبقت الادارة قانونا أو لائحة تطبيقا خاطئاً .

الثانية ـ المرفق لم يؤد الخدمة

ينطوى تحت هذه الطائفة امتناع الادارة عن أداء واجب هى ملزمة ـ فى رأى مجلس الدولة ـ قانونا بأدائه اذا كان من شأن هذا الامتناع أن يصيب أحدا بضرر ما .

وهذه الصورة على عكس الصورة الماضية اذ المسئولية هنا تقوم على فعل سلبى بينما تقوم فى الصورة السابقة على فعل ايجابى .

هى صورة حديثة نسبيا ، ونتيجة التطورات الاشتراكية وزيادة الوعى العام . فسلطات الادارة ، واختصاصاتها ، لم تعد امتيازا لهـــا

تباشره كيف شاءت ، ومتى شاءت وعلى الصورة التى تراها ، وانما هى واجبات لا بد أن تؤديها بالأمانة ومع الحرص التام على المصلحة العامة ومصالح الأفراد الخاصة • ولا يصدق هذا على الاختصاصات المقيدة وحدها وانما يسرى أيضا على الاختصاصات التقديرية Competence des créationnaire

وبهذه الكيفية استطاع مجلس الدولة الفرنسى أن يمد رقابته غير المباشرة الى كيفية مزاولة الادارة لسلطاتها التقديرية •

فاذا كان من المسلم به أن القضاء لا يستطيع أن يأمر الادارة بأن تتصرف على نحو معين ، أو أن تتدخل لمواجهة حالة معينة ، أو أن تقوم بأمر معين فانه يستطيع ولاشك أن يراقب الادارة فى هذا المجال حتى ولو كان عمل الادارة لا يندرج تحت وجه من أوجه عدم المشروعية المعروفة • ولهذا فكثير اما يحكم بالمسئولية عن امتناعها عن القيام بتصرفات معينة لم يكن ليحكم بعدم مشروعيتها لو أثيرت أمامه عن طريق الالغاء ، فحكم مثلا :

(أ) بمسئوليتها عن عدم اقامة حاجز يمنع سقوط المارة فى حفره •

(ب) بمسئوليتها عن عدم القيام بالأعمال الضرورية لوقاية الأهالى من أخطار الفيضان •

(جـ) عدم صيانة المنشئات العامة على الوجه اللازم لحماية الأفراد •

(د) ترك الأشجار المغروسة فى الطريق بدون تهذيب وسقوطها على المارة أو أمام السيارات فتصيبهم بأضرار •

(هـ) اهمال سلطات البوليس فى اتخاذ الاجراءات اللازمة لحماية الأفراد من بعض الألعاب الخطرة كالتمرن على اصابة الهدف بالألعاب النارية ••• الخ أو اطلاق صواريخ فى الأعياد من غير اتخاذ الاحتياطات ••• الخ •

(و) اهمال المدارس فى واجباتها المختلفة مما يعرض طلبتها لأخطار مادية أو خلقية •

(ز) الاهمال فى رقابة الأشخاص الذين يجب عليها رقابتهم : المجانين ـ الأطفال ـ العميان ـ الجرائم الخلقية فى المدارس الداخلية والمستشفيات والملاجىء ••• الخ •

(ح) الامتناع عن تطبيق القوانين واللوائح بالنسبة لفرد معين بدون مبرر . وهذا هو أحدث وسائل الرقابة القضائية على أعمال الادارة، ومجاله دائما فى الاختصاص المقيد حيث لا يكون للادارة رخصة فى الاختيار بين التنفيذ وعدمه .

الثالثة : المرفق يبطىء فى أداء الخدمة أكثر من اللازم :

وهذه الطائفة هي أرقى وأحدث ما وصلت اليه درجات المسئولية الادارية . فلا يكفى للقضاء الادارى أن يحاسب الادارة على أداء خدمتها بطريقة سيئة ؛ ولا على أن تمتنع عن أداء خدمة واجبة قانونا ... بل ولا يكتفى منها أن تؤدى واجبها كاملا ، وانما يشترط أن تؤديها فى وقتها المناسب .

ولا يكون هذا الانحراف الا اذا كانت الادارة غير مقيدة بمدة معينة ومع ذلك تبطىء أكثر من اللازم وبغير مبرر معقول .

واذا كان من المسلم به أن اختيار الوقت هو أبرز أركان السلطة التقديرية للادارة ؛ وأنه لا يمكن أن يستمد منه مجلس الدولة سببا للالغاء ؛ فان المجلس حرصا منه على حماية الأفراد قد أخضع هذا الجانب من نشاط الادارة لرقابته فى مجال قضاء التعويض .

وهكذا نرى مجلس الدولة الفرنسى يستبيح لنفسه فى قضاء التعويض مالا يملكه فى قضاء الالغاء .

واذا كان فى قضاء الالغاء يحتفظ للادارة بمجال السلطة التقديرية كاملا ؛ فيترك لها أن تقدر ما اذا كانت تتدخل لمواجهة حالة معينة أو لا تتدخل ، وأن تختار بنفسها وقت تدخلها ؛ ووسيلة التدخل اذا لم يفرض عليها القانون شيئا معينا فى هذا الصدد ، فانه فى قضاء التعويض قد أخضع كل هذه العناصر التقديرية لرقابته فقضى :

١ ـ بمحاسبتها على عدم التدخل اذا كانت واجباتها العامة تقتضى التدخل أو تفترضه .

٢ ـ بمسئوليتها اذا تدخلت بعد فوات الوقت أو فى وقت غير ملائم .

٣ ـ بمسئوليتها اذا اختارت وسائل عنيفة كان من المتيسر أن تستبدل بها وسائل غير عنيفة أو مهذبة (١) ٠

وفى جميع هذه الطوائف والصور من الأعمال لم يفرق مجلس الدولة بين الأعمال المادية والأعمال القانونية التى يتجسد فيها الخطأ ؛ ولا بين أعمال السلطة والتصرفات العادية ٠

والمشاهد أن مجلس الدولة الفرنسى ـ على عكس القواعد المدنية ـ لا يكتفى بثبوت الخطأ ؛ وانما يشترط أن يكون الخطأ على درجة ملموسة من الجسامة **d'une certaine gravité**

وقد اقتضى هذا منه أن يبحث كل حالة على حدة كما نوهنا من قبل ، بعكس القاعدة المدنية التى أخذت بالمعيار المجرد ٠

مقياس الخطأ :

غير أن الخطأ يختلف باختلاف العمل المنسوب الى الادارة :

١ ـ الخطأ فى القرارات الادارية :

اذا كان مرجع الخطأ أو الانحراف الى قرار أصدرته الادارة ؛ كما لو أمرت بفصل موظف أو برفض التصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين ، أو بهدم منزل أو باغلاق محل عام ، أو فرضت قيودا معينة بلائحة ٠٠٠ الخ ففى هذه الصور وأشباهها يتخذ الخطأ صورة ملموسة هى « عدم المشروعية illegalité » وذلك أن عدم المشروعية بأوجهه الأربعة :

١ ـ مخالفة الشكل ٠

٢ ـ مخالفة الاختصاص ٠

٣ ـ مخالفة القانون ٠

٤ ـ الانحراف ٠

هذه الأوجه الأربعة لعدم المشروعية كما هى مصدر قضاء الالغاء فانها أيضا مصدر قضاء التعويض ، وهما اختصاصات القضاء الادارى الرئيسيان ٠ ولكنه وقف موقفا متباينا بالنسبة للاختصاصين ٠ ففى قضاء الالغاء جعل جميع الأوجه مصدرا للمسئولية ٠ أما فى قضاء التعويض

---

(١) المصدر السابق ـ صفحة ١٢٤ ٠

فانه كان يحكم تارة بالمسئولية وأخرى بعدم المسئولية عن التعويض حسب درجة الجسامة :

١ ـ فحين ترفض الادارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها يحكم عليها بالمسئولية دائما لأن موقفها سيؤدى الى اهدار قيمة الأحكام ٠

٢ ـ وحين تمتنع عن القيام بواجبها فى المعاونة الى تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الأفراد فانه لا يحكم بالتعويض الا اذا وجد أن الامتناع لا مبرر له ٠

٣ ـ وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة فقد جعله المجلس باستمرار مصدرا للمسئولية اذا ترتب عليه ضرر ٠

ولهذا يقرر (دويز) أنه « لم يجد حكما أقر فيه مجلس الدولة بقيام الانحراف ورفض أن يحكم بالتعويض عن نفس العيب » ٠

٤ ـ وبالنسبة لعيبى الاختصاص والشكل لم يجر المجلس على قاعدة واحدة :

(أ) بالنسبة لعيب الاختصاص اذا كان مرجعه الى اتيان الموظف عملا لا يملكه اطلاقا ؛ أو لا يملكه هو أو غيره ٠٠٠ فى كل مخالفة جسيمة من هذا القبيل يحكم بالتعويض ٠

أما اذا كان عيب عدم الاختصاص مرجعه الى أن القرار الادارى قد صدر من موظف بدل آخر فان التعويض يكون لا محل له حيث أن الضرر واحد فى الحالتين بالنسبة للفرد ٠ ولذلك فان مجلس الدولة لا يحكم بالتعويض فى كل حالة يكون فيها فى استطاعة الادارة أن تأمر الموظف المختص باصدار القرار السليم ٠

(ب) وبالنسبة لعيب الشكل فمجلس الدولة الفرنسى لا يجعله مصدرا للمسئولية الا اذا كان العيب أساسيا . أما اذا كان ثانويا ، وكان فى امكان الادارة تصحيحه وفقا للشكلية المفروضة فلا تعويض .

٢ ـ الخطأ فى الأعمال المادية :

يتخذ الخطأ هنا صورا متعددة : الاهمال ـ الترك ـ التأخير ـ عدم التبصر ٠٠ الخ ٠

وهنا لا يتقيد المجلس أيضا بقاعدة صماء ؛ وانما يقدر الخطأ وفقا لكل حالة على حدة كشأنه في سائر الحالات الأخرى ٠

وهو ـ بوجه عام ـ لا يسلم بالمسئولية الا اذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفقا لاعتبارات عديدة :

١ ـ مراعاة الظروف والمكان اللذين يؤدى فيه المرفق العام خدماته (ظروف عادية ـ أو غير عادية ـ تقاليد ـ قلاقل ـ خبرة ـ مكان ناء أو غير ناء .. الخ) .

٢ ـ مراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية كمرافق البوليس والضرائب والمرافق الصحية ... الخ التى يتشدد المجلس فى ضرورة بذلها قدرا كبيرا من الحرص واليقظة والرعاية .

٣ ـ مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته .

مثال ذلك فى قضية بمناسبة وقوع شجرة ضخمة فى الريف سقطت على سيارة خاصة وجرحت أحد الأشخاص فتقدم طالبا التعويض لاهمال الادارة فى صيانة أشجارها .

قال حكم المجلس فى ذلك :

« ... فاذا كان الأمر يتعلق بشجرة ضخمة تقوم فى قلب الريف ، ويرجع سبب سقوطها الى عيب داخلى فى مكان من جذعها يقع على ارتفاع خمسة أمتار ونصف من سطح الأرض فان الادعاء بأن الادارة الملزمة بالاشراف على صيانة الطريق العام ، قد أهملت فى أداء واجبها اذ لم تفحص هذه الشجرة يكون بمثابة تحميلها بعبء ثقيل والتزامات لا يسمح بها ما بين يديها من وسائل لأداء واجباتها » .

٤ ـ مراعاة موقف المضرور فيقضى له اذا لم يكن مستفيدا من المرفق ؛ ولا يقضى له به اذا كان مستفيدا منه .

وقد تبلورت هذه الاعتبارات فى قاعدة يرددها المجلس فى مثل هذه الأحوال هى أن الادارة تكون مسئولة عن كل خطأ يمكن تجنبه بالحرص العادى ؛ وغير مسئولة فيما عدا ذلك .

الخطأ الشخصى :

اختلف الفقهاء فى المعايير التى استمدوها من قضاء مجلس الدولة الفرنسى :

١ ـ قال (لافيرير) بقيام هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية

للموظف Passions personnelles أى « اذا كان العمل الضار مطبوعا بطابع شخصى يكشف عن ضعف الانسان وشهواته وعدم تبصره » .

وبهذا المعيار اذا ثبت الخطأ ولم يكن مطبوعا بالطابع الشخصى اعتبر خطأ مرفقيا اذ انه ينبىء عن موظف عرضة للصواب والخطأ ، أو عن خطأ مرفقى بحت لا يعرف مصدره .

٢ ـ وذهب (هوريو) الى أن الخطأ يعتبر شخصيا اذا أمكن فصله عن الوظيفة .

وقد حاول أن يوضح فكرته بالمثل الآتى :

لو قام عمده بنشر اعلانات فى قريته تفيد بأن أحد الأفراد قد شطب اسمه من قائمة الناخبين لأنه قد حكم بشهر افلاسه ـ فالعمدة هنا قد صدر عنه أمران :

(أ) أمر فى حدود واجبات وظيفته وهو رفع اسم المفلس من كشف الناخبين لسبب قانونى ؛ وهو لا تثريب عليه .

(ب) وأمر آخر تجاوز واجبات وظيفته ، ولا علاقة له بها ، هو اعلان الأمر فى الشوارع مما يترتب عليه الاساءة الى أحد الأفراد .

٣ ـ ويقوم معيار (دوجى) على أساس الغاية من التصرف الخاطىء .

فاذا الموظف مثلا قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالادارة تحقيقها ؛ والتى تدخل فى وظيفته ؛ فان خطأه يندمج فى أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها . وبالتالى يعتبر خطأ مرفقيا .

أما اذا تصرف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة ، ولا بأهدافها ... وانما ليشبع رغبة خاصة فان الخطأ فى هذه الحالة يعد خطأ شخصيا .

أو بمعنى آخر ان الموظف لا يسأل اذا أخطأ بحسن نية وهو يستعمل سلطات وظيفته ؛ ولكنه يسأل وهو يستغل هذه السلطات .

٤ ـ ويرى فقهاء آخرون أن المعيار الصحيح هو معيار جسامة الخطأ . فيعتبر الموظف مرتكبا لخطأ شخصى كلما كان الخطأ جسيما بحيث لا يمكن اعتباره خطأ عاديا ، أو كلما كان مكونا لجريمة .

وعلى أساس هذه المعايير اعتبرت الأعمال الآتية أخطاء شخصية :

١ ـ استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصى :

فرجل الادارة الذى منح سلطات لا يتمتع بها الفرد العـادى تكون لديه الفرص العديدة لحرمان خصومه من مزايا وحقوق مكفولة لهم بحكم القانون والمساواة أمام القانون ٠٠٠ الخ ٠

والرئيس الادارى فى اشباعه لشهوة انتقامه قد يتمادى فيصل الى أقصى ما تخوله له سلطاته ٠

مثال ذلك أحد الموظفين نشأت بينه وبين زميل له فى العمل حزازات شخصية طوى نفسه عليها حتى اذا ما رقى الى درجة رئيس عليه كان أول قراراته التنكيل بهذا الموظف ٠

وأحيانا يستعمل الرئيس هـذه السلطة بعينها لمجاملة أصـدقائه وشفاء حزازاتهم التى يتبناها وكأنها له تماما ٠

٢ ـ استعمال السلطة بقصد المنفعة الشخصية :

فى هذه الصورة يستعمل رجل الادارة سلطات وظيفته وامكانياتها لجلب منافع وامتيازات له ولأقاربه ولأصدقائه ٠

٣ ـ استعمال السلطة لغرض سياسى خاص

انه وان كان من واجب رجل الادارة أن يبتعد عن السياسة الا أن الميول الشخصية كثيرا ما تحيد به عن جادة الصـواب ٠ ولذلك فقد أثر هذا الاعتبار أثرا كبيرا فى فسادالادار ة فى كثير من الدول التى لم تنضج سياسيا ٠ وهذا ماكانشائعا فى مصر قبـل الثورة حيث كانت الأحزاب تتصارع على كرسى الحكم ، مستعينة بأنصارها فى التنكيل بخصومهـا لأغراض سياسية بحته ٠

٤ ـ تجاوز الموظف حدود الأمر الصادر

من هذا القبيل أن يصدر الرئيس أمرا بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فيزيد المرءوس على ذلك من تلقاء نفسه ، اتلاف محصولات هـذا الشخص وهدم مسكنه ٠

بل ان مجلس الدولة الفرنسى ، فى قضـائه الحديث ، رفض أن يجعل اطاعة المرءوس لرئيسه طاعة عمياء وسمح للأخير بل حتم عليه أن يرفض الطاعة فى بعض الحالات ٠

ولم يتقيد مجلس الدولة ـ فى هذا المعيار الشخصى كما فعل فى المعيار المجرد ـ بقاعدة نظرية صماء ، بل هو يفحص كل حالة على حده ليقدر درجة الجسامة فى الخطأ المنسوب الى الموظف ، ومبلغ عدم مشروعيته ، والضرر الناجم عنه .

ولقد بلغ به الأمر الى حد القضاء على الموظف رغم أنه تصرف بناء على أمر الرئيس . من ذلك قيام المدير بمصادرة جريدة مع النص فى القرار على أسباب تعد قذفا فى حق القائمين عليها ولو كان الأمر قد صدر اليه بذلك من وزير الداخلية (١) !

العلاقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى

جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسى فى أول الأمر على قاعدة الفصل التام بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى . فالضرر الذى يصيب أحد الافراد اما أن يكون ناجما عن هذا أو ذاك .

ثم عدل عن هذا الاتجاه للاعتبارات الآتية :

١ ـ ان معيار التمييز بين نوعى الخطأ غير قاطع ، ويكتنفه الغموض من جميع نواحيه .

والحقيقة الواضحة أن المرفق لا يستطيع أن يرتكب خطأ ما الا عن طريق موظفيه .

هذا فضلا عن أن الفارق بينهما ـ كما يقول (جيز) بحق ـ هو فارق فى الدرجة وليس فى النوع .

٢ ـ ان الأكثر سلامة لحماية الموظفين والأفراد أن نجمع بين المسئوليتين تفاديا لاشكالات الاختصاص وتعقيداته ، وضياع الأموال والوقت بلا مبرر .

٣ ـ ليس الموظف على درجة من الملاءمة حتى يستطيع دفع التعويض المحكوم به عليه على فرض صدور هذا الحكم بعد كل المجهودات الشاقة التى يتحملها المضرور .

٤ ـ يترتب على قاعدة عدم الجمع نتيجة غريبة وغير مقبولة لأنها تؤدى الى منح الخطأ اليسير الذى ترتكبه الدولة حماية أكبر من الخطأ

---

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير القانونية : د. سليمان الطماوى . صفحة ١٠٧ .

الجسيم الذى يرتكبه الموظف • وذلك آن الدولة تســـتطيع أن تدفع ما يحكم به عليها بعكس الموظف المحدود المرتب والثروة ! •

٥ ـ ان الغالب أن يكون الضرر راجعا الى عناصر أو أخطاء متعددة أو متشابكة •

وكان كل ما وصل اليه القضاء السابق هو تقرير مسئولية الادارة اذا صحب الخطأ الشخصى خطأ مرفقى اشترك معه فى احداث الضرر • أما اذا أمكن فصلهما فالقضاء الادارى يقضى بالتعويض المطلوب من الادارة ويترك الباب مفتوحا أمام المضرور لمطالبة الموظف المنسوب اليه الخطـــأ بنصيبه فى التعويض !!

واذن فازدواج المسئولية والدعوى لا يعنى اطلاقا امكان الجمع فى التعويض •

والقاعدة المدنية فى هذا الصدد ـ كما نوهنا من قبل ـ أن التابع هو المسئول الأول والمتبوع هو المســئول الثانى طبقا لنظرية مســئولية المتبوع عن أعمال تابعه على أساس المخاطر . أما هنا فان مصلحة المضرور قد أدت عملا الى أن تتحمل الادارة العبء كله فى هذه الحالة لأن المضرور سيتجه اليها رأسا حتى يتوقى اعسار الموظف ، مما أدى عمـــلا الى عدم مساءلة الموظفين الا فى القليل النادر •

وفى الوقت نفسه وصل مجلس الدولة فى قضائه الحديث الى تقرير مسئولية الادارة عن الخطأ الشخصى للموظف الى حد كبير •

ولقد بذلت محاولات متعددة لاشعار الموظفين بقدر من المســئولية ولتحميلهم الاخطار على النحو التالى :

١ ـ طريقة الضمان

ومقتضاها ألا تدفع الادارة التعويض فى حالة ثبوت مسئولية الموظف الا اذا ثبت اعساره •

٢ ـ طريقة الحلول

وبمقتضاها تدفع الادارة التعويض بشرط أن تحل محـــل المضرور فيما يحكم له به على الموظف •

مسئولية الادارة على أساس المخاطر

بجانب المسئولية التى تقوم على أساس الخطأ انشأ مجلس الدولة فى فرنسا نوعا آخر من المسئولية لا علاقة له بفكرة الخطأ بتاتا ، ويتضمن مبـــدأ التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف مشروع من جانب الادارة ، ولا تشوبه شائبة • وهذا المبدأ قائم على ركنين فقط من أركان المسئولية الخطئية ، وهما :

١ ــ الضرر

٢ ــ علاقة السببية •

فالمسئولية هنا مقطوعة الصلة بالخطأ ، بل أساسها الغرم بالغنم، أو مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة • وذلك أنه يجب ــ حسب هــذه النظرية ــ أن تتحمل الجماعة مخاطر نشاط الادارة اذ اما أصـــاب بعض الأفراد ضرر منه لأن هذا النشاط قامت به الادارة لصالح الجميع ، فيجب أن لا يستفيد بعضهم الغنم ويتحمل الآخرون بالغرم ولو لم يكن ثمة خطأ ، وانما يجب أن تتوزع الاعباء على الجميع •

على أن هذا الأساس اذا كان مسلما به فقها وقضاء فان مجلس الدولة نادرا ما يذكره صراحة فى أحكامه بل يـكتفى بالتقرير بأن الضرر الذى لحق رافع الدعوى يشتمل على الصفات الذاتية التى تؤدى الى مســـئولية الادارية بصرف النظر عن قيام خطأ من جانبها •

غير أن هذه المسئولية ، بأساسها الذى أوضـــحناه ، ما تزال ذات صفة تكميلية complémentaire بمعنى أن مجلس الدولة لا يحكم فيها على الادارة بتعويض جميع الأضرار الناجمة عن نشـاطها الادارى ، ولكنه يقتصر على حالات خاصة يكون اشتراط ركن الخطأ فيها متعارضـــا مع العدالة تعارضا صارخا (١) •

ويستبين من مقارنة أحكام مجلس الدولة فى هذا الشـــأن أنه يشترط توافر ثلاثة أمور لقيام هذه المسئولية :

١ ــ صفة الخصـــوصية spécialité • أى أن يكون الضرر قد

---

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د• سليمان الطماوى • صفحة ١٦٥ •

انصب على أشخاص معينين بذاتهم بحيث يكون لهم مركز خاص قبله ، لا يشاركهم فيه غيرهم .

٢ ـ الجسامة anormalité فالضرر الخاص وحده لا يعوض مجلس الدولة عنه اذا كان من الممكن اعتبـــاره من المخاطر العادية .

٣ ـ اذا لم يمكن ارجاع الخطأ الى مرفق محدد بالذات .

وهذه الشروط بذاتها تحول دون التوسع فى فكرة المخاطر ، بحيث يكون من المستبعد أن تصبح هذه الفكرة أساسا عاما للمسئولية فى جميع الحالات ، وكقاعدة مطلقة وهكذا سيظل للادارة باستمرار مجال ، ولو محدود ويختلف ضيقا واتساعا حسب الظروف ، تســتطيع فيه بنشاطها أن تلحق ضررا بالافراد دون أن يحكم عليها بالتعويض عنه .

واذا ثبتت المسئولية الادارية على أساس المخاطر لا تستطيع الادارة أن تتخلص منها الا باثبات القوة القاهرة force majeur فينهار أحد ركنى المسئولية ، وهو الخاص بعلاقة السببية بين الضرر وفعل الادارة .

أما الحادث المفاجىء الذى نص عليه القانون المدنى فى المادة (١٦٢) فان مجلس الدولة يرتب عليه المسئولية .

والحادث المفاجىء بطبيعته مجهول السبب وان كان من المرجح أن مصدره كان فى نشاط الادارة ، أو فيما تستعمله من أشـــياء وأدوات . وما لم تثبت الادارة أن مصدره خارج عن نشـــاطها ، ولا علاقة له بما تستعمله من أشياء فان مجلس الدولة يحملها مسئولية ما يترتب عليه من أضرار . وهذا ما حدا بالعميد هوريو بقوله «ان الحادث المفــاجىء ان هو الا خطأ مصلحى مجهول المصدر »

ولذا لا يكون الفارق بين القـــوة القــاهرة ـ المعفية من المسئولية دائما ـ والحادث المفاجىء ـ الذى يعفى فى بعض الحــالات المشروطة ـ راجعا الى طبيعتهما الذاتية وانمـــا الى مصدرهما . وبمعنى آخر يكون الحادث المفاجىء من تطبيقــات القـــوة القـــاهرة ولذا فان الاصطلاحيين يستعملان كمترادفين .(١)

ومن هذه التطبيقات التى تدل على ذلك الحالات الآتية :

١ ـ بينما كان أحد العمال الحكوميين مشغولا فى تشكيل قطعة من

---

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د. سليمان الطماوى . صفحة ١٧٠ .

الحديد المحمى انفصلت منها شظية قضاء وقدرا فأصابت احدى يديه بعاهة افقدتها القدرة على العمل • فلما تقدم بطلب التعويض لم يستطع اثبات أى خطأ من جانب الادارة • ولكن مفوض الحكومة مع تسليمه بهذه الحقيقة ذكر أن الحادث مجهول المصدر ، وأنه نوع من (مخاطر الحرفة) • وقد علق على هذا الرأى بقوله « اننا نرى أنه ما لم يوجد نص تشريعى مضاد فان العدالة تقضى بمسئولية الدولة قبل العامل المصاب عن المخاطر التى خلقتها له مشاركته فى تسيير المرفق العام » • وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسى بوجهة نظر المفوض كاملة •

٢ ــ تخول المادة (٤٧٥) من قانون العقوبات الفرنسى الادارة بأن تلزم من تشاء من الافراد بمعاونتها فى حالة وقوع الكوارث العامة • فاذا ما أصابتهم أضرار نتيجة هذه المعاونة فان مجلس الدولة يحكم لهم بالتعويضات ولو فى حالة عدم قيام ركن الخطأ •

٣ ــ وتدرج المجلس فى هذه الحالة فشمل الاشخاص الذين يتطوعون لأداء تلك المعاونة اختيارا ولو لم ينطبق عليهم نص الحالة السابقة ، باعتبارهم غير موظفين فى الحكومة ، ولا مكلفين بأداء المعاونة •

٤ ــ وهناك أيضا الموظفون الذين يفصلون فجأة نتيجة لالغاء الوظيفة • فقد استقر المجلس أيضا بالتدريج على الحكم لهم بالتعويضات رغم عدم وجود خطأ من جانب الادارة لأن الالغاء كان قانونيا وتحتمه ظروف عامة •

٥ ــ وهناك كذلك مسئولية الادارة عن الاضرار التى تصيب الافراد نتيجة الاشغال العامة التى يقصد بها تحقيق منفعة عامة سواء تمت هذه الاشغال فى صورة حفر أو بناء أو ترميم •••الخ ونال الملكية الخاصة ضرر من ورائها • فان مجلس الدولة قد جرى قضؤه على الحكم بالتعويض عنه بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ بالشروط الآتية :

(أ) يجب أن يكون الضرر ماديا •

(ب) يجب أن يكون الضرر دائما أو يستمر لفترة طويلة وغير عادية •

(ج) يجب أن يكون الضرر غير عادى • أى يتجاوز المخاطر العادية •

٦ ــ ثم توسع مجلس الدولة فى هذه الفكرة ذاتها فقال بأنه ليس من الضرورى أن تكون الاشغال العامة هى السبب فيما أصاب الافراد من ضرر استثنائى بل يكفى أن يكون نشاط الادارة فى ذاته خطرا •

وقد ذكر مجلس الدولة فى حكمه الرئيسى فى هذا الصدد رغم أن الطرفين (الاهالى والحكومة) لم يتناولا هذا الامر فى دفاعهما :

« وحيث انه قد ثبت من التحقيق أن السلطات العسكرية قد لجأت الى تخزين كميات كبيرة من القنابل فى القلعة التى تجـــاور منطقة آهلة بالسكان ، وكانت تلجأ الى تركيب واعداد هذه الوسائل الخطرة لتستطيع تزويد الجيوش فى الميدان بحاجتها منها بغاية السرعة ·

وحيث أن هذه العمليات وقد تمت بنظام بدائى تحت وطأة الضرورة ، قد تضمنت بالنسبة للأفراد مخاطر تجاوز فى حدودها تلك التى يفرضها الجوار عادة ، ولذلك فان من شأن هذه المخـــاطر أن تؤدى الى مســـئولية الادارة اذا ما ترتب عليها ضرر بصرف النظر عن وقوع خطأ من الادارة» ·

وقد طبق المجلس هذه الفكرة ذاتها فقضى بالتعويض عن الضرر فى دعوى انفجار وقع فى أحد المصانع ، ودعوى انفجار احدى السفن الراسية فى الميناء ، ودعوى تسرب الغـــازات السامة أو الضارة من أحد المصانع الحكومية أو المصانع الخاصة التى تعمل لحساب وزارة الدفاع الوطنى ، ودعوى عن امتداد النار من منزل موبوء صدرت الاوامر بحرقه الى المنازل المجاورة رغم عدم وجود أى تقصير من رجال الادارة أو المطافىء ، ودعوى استعمال الادارة للآلات الخطرة ، واصابات الخطأ من السيارات الحكومية عند ثبوت عدم وجود أى خطأ من ســائقيها الا اذا ثبت أن هنـــاك قوة قاهرة أو خطأ من جانب المصـــاب ، ودعوى استعمال البوليس للأسلحة النارية أو الادوات الخطرة فى حالة عدم وجود خطأ ما من جانبهم ···الخ

٧ ــ وأخيرا قرر مجلس الدولة الفرنسى مســئولية الادارة عن عدم تنفيذها للأحكام القضائية واجبة النفاذ دون حاجة لاثبات ركن الخطأ الا اذا ثبت أن امتناعها عن التنفيذ مرجعه الى اعتبارات تتعلق بالصالح العام ، وتفوق فى أهميتها خطورة هذا الامتناع ، أو ثبت أنه تأخير أو تراخى فى التنفيذ وليس امتناعا بشرط أن يكون ذلك لمدة لا تجاوز المألوف(١) ·

مسئولية الادارة فى مصر عن أعمالها المادية غير المشروعة

١ ــ كانت المادة (٤٣) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة ، المعدلة بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٧ ، وكذلك الفقرة العاشرة بالمادة (١٥) من

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د· سليمان الطماوى · صفحة ١٩٣ ·

لائحة ترتيب المحاكم الاهلية المعدلة بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ تنص على ما يلي :

« ليس للمحاكم (أهلية أو مختلطة) أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة .

ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الاملاك العامة ..

على أن تلك المحاكم - دون أن يكون لها تأويل عمل ادارى أو ايقاف تنفيذه - تختص :

١ - في المواد المدنية والتجارية بكل المنازعات التي تقع بين الافراد والحكومة بشأن عقار أو منقول .

٢ - بدعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب اجراءات ادارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح .

٣ - في كل المسائل الاخرى التي يخولها القانون النظر فيها » .

ولما صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ - بشأن نظام القضاء - تضمنت مادته الثامنة عشرة نفس الصيغة التي سلفت الاشارة اليها .

وكذلك الشأن في قانون السلطة القضائية الجديد رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (م ١٧) .

وكانت المحاكم المختلطة تفسر الاجراءات الادارية التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح بأنها التي يشوبها عيب الانحراف ، أو التعسف في استعمال السلطة ، أو ما تكون مخالفة لروح القانون ، أى مخالفة الغرض الذى يهدف اليه المشرع ، وما يتوخاه من مصلحة المجموع ، فكانت ترى تقييد الادارة فيما تتخذ من اجراءات بوجوب مراعاة ما تقتضيه المصلحة العامة ، مما يعنى أن لا يكون استبداديا ولا تعسفيا (١) .

ومع ما كانت تراه تلك المحاكم من أن لا معقب على الادارة فيما تصدره وفق سلطاتها التقديرية فان تلك المحاكم كانت توجب في الامر الادارى أن يكون مطابقا للقوانين واللوائح ، وأن يكون له ما يبرره ، بمعنى وجوب مطابقته لما يهدف اليه نص القانون وتتوخاه مبادىء المساواة في نفس الوقت(٢) .

وكانت المحاكم المختلطة تقضى بالتعويض في الحالات الآتية :

---

(١) محكمة الاستئناف المختلطة في ١٨٩٢/٥/٤ مجلة التشريع والقضاء ٤ ص٢٧٨ .

(٢) محكمة الاستئناف المختلطة في ١٩٣٣/٥/٤ مجلة التشريع والقضاء ٤٥ ص٢٦٦ .

(أ) اذا كانت الاعمال الادارية خالية مما يبررها
les actes administratifs non justifiés

(ب) اذا كانت الأعمال الادارية تتجافى والغرض الاجتماعى
les actes se heurte au but social

(جـ) الاستعمال التحكمى l'usage arbitraire فيما للادارة من سلطة ٠

وبمعنى آخر كانت المحكمة المختلطة تتقصى الدوافع التى تحمل الادارة فى تصرفها لتتعرف مدى عيب الانحراف الذى يشوب التصرف الادارى فى كل الشئون والأحوال دون أن يقتصر على منازعات دون غيرها (١) ٠

٢ ـ أما المحاكم الوطنية فقد فرقت بين أمرين :

الأول ـ مسئولية الادارة عن أعمالها المادية ٠

الثانى ـ مسئولية الادارة عن أعمال موظفيها وعن الحيوانات والأشياء المتعلقة بها ٠

أما عن الأمر الأول فان المحاكم ـ وعلى رأسها محكمة النقض ـ لم تتردد ، بل ذهبت من أول الأمر ؛ الى ما يلى :

(أ) ان القواعد العامة التى تحكم مسئولية الادارة عن أعمالها المادية هى القاعدة المدنية ٠

(ب) رفضت أن تنساق وراء ما دعتها اليه الحكومة على لسان محامى ادارة قضاياها من ضرورة الأخذ بالمبادىء المقررة فى فرنسا من التفرقة بين الخطأ المرفقى والخطأ الشخصى ؛ بغية أن تتخلص الحكومة من تحمل تبعة الأخطاء الشخصية التى يرتكبها الموظفون أثناء تأدية الخدمة ٠

ويصور حكم النقض الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٩٣٣ ـ فى ظل القانون المدنى القديم ـ هذا المبدأ بشقيه اذ يقول فى قضية خفير جرح أحد الأفراد جرحا أفضى الى موته :

« من حيث ان مبنى الطعن أن الحكم المطعون فيه أخطأ فى تطبيق القانون اذ قضى بمسئولية الحكومة مدنيا عما وقع من المتهم استنادا الى نصوص القانون المدنى ؛ الخاص بمسئولية السيد عن أعمال تابعه مع أن

(١) التعسف فى استعمال الحقوق : المستشار حسين عامر (طبعة أولى) صفحة ٥٣٣ ٠

مسئولية الحكومة لا تصح أن تبنى على قواعد القانون المدنى ؛ وانما يجب الرجوع فيهـا الى قواعد القانون العـام التى تقتضى التفريق بين الخطأ المصلحى أو الادارى faute de service والخطأ الشخصى faute personnelle بحيث لا تسأل الحكومة الا عن النوع الأول بخلاف الثانى ، فان تبعته تقع على عاتق الموظف أو المستخدم وحده دون الحكومة ...

« ومن حيث أن هـذا الطعن انما يرمى الى القول بوجوب ترسـم ما جرى عليه قضاء المحاكم الادارية فى فرنسا ؛ وما أخذ به علماء القانون العام فيها من التفريق بين أساس مسئولية الحكومة عما يقع من موظفيها من عدوان على حقـوق الأفراد ومسئولية الأفـراد عن تابعيهـم ، وذلك للاعتبارات التى تضمنتها كتب الفقه الفرنسى .

« على أن مجلس الدولة بفرنسا اذا كان قد جرى على هذه الخطة فبحكم ما له من حرية النظر فى تقرير ما يرى من القواعد القانونية لأنه لم يقيد بقواعد مرسومة . ومن أجل ذلك استمد فى أحكامه سننا هى مزيج مما فهمه من القانون العام ومما تقتضيه قواعد العدل المطلق ؛ وتابعه فيما رأى بعض فقهاء القانون وخالفه آخرون . وتشعبت بهؤلاء وأولئك السبل والمذاهب، ولا يزالون مختلفين فى أكثر أمهات المسائل. وقد أدى بهم مستحدث النظريات الى أراء ومواقف ليس من مصـلحة الحـكومة ولا مصلحة مصر فى حالتها الراهنة الأخذ بها .

« ذلك هو مجمل الحال فى فرنسا . أما فى مصر فالمحاكم محدودة الاختصاص فيما ينشأ بين الحـكومة والأفراد من منازعات . فضـلا عن تقيدها بما وضع لها من قوانين لا معدل عنها ، وليس فى ظروف الدعوى الحالية ما يسـتوجب تنكب هـذه القوانين الى ما عداها ، اذ النصـوص المدنية صريحة وممكنة التطبيق حتى فى دعاوى تضمين الحكومة بسبب ما يصيب الأفراد فى حرياتهم أو أموالهم بفعل الموظفين .

« ومن حيث أنه لذلك تكون محكمة الموضـوع قد أصابت اذ طبقت أحكام القانون المدنى فى هذه القضية » .

٣ ـ ولم يتغير الوضـع بعد صـدور القانون المدنى الجـديد سنة ١٩٣٨ ؛ ولا نظام القضـاء . ولذا ظلت الحلول القديمة سارية فى هـذا الصدد . وهذا ما يسجله الدكتور السنهورى فى الوسيط حيث يقول :

« ... وقد يكون الشخص المراد مساءلته هو الدولة ذاتهـا ، أو شخص معنوى عام كمجلس من مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو

غيره من الاشخاص العامة ، وتتحقق مسئولية الشخص المعنــوى فى مصر على النحو الذى تتحقق به مسئولية الافراد والهيئات الخاصــة ، **وقواعد المسئولية التقصيرية واحدة للفريقين • ذلك أن الاقضية التى تقـــوم على هذه المسئولية بالنسبة اليهما معا تدخل فى اختصــاص القضاء العادى ، ولم يمتد حتى اليوم اختصاص محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة الى مسئولية السلطات العامة عن أعمالها المدية • ولا يزال هذا الاختصاص مقصورا على المسئولية عن القرارات الادارية • والقضاء العــادى فى مصر يطبق على مسئولية الدولة والسلطات العامة قواعد المســئولية التقصيرية التى يطبقها على الافراد والهيئات الخاصة »(١)**

مسئولية الادارة فى مصر عن أعمال موظفيها

١ ــ ولما كانت الادارة كشخص معنوى عام لا تتصرف الا عن طريق موظفيها فان الفعل الضار الذى يصيب الافراد سيكون صادرا منهم •

٢ ــ غير أنه فى حالات قليلة لا يستطاع أن ينسب الفعل الضار الى موظف أو موظفين معينين بالذات ، وانما يكون الفعل الضــار فى حقيقته صادرا من الادارة أو المرفق العام مباشرة على النحو الذى رأيناه فى الفقه الادارى الفرنسى •

وأساس المسئولية فى الحالتين مختلف :

(أ) ففى الحالة التى يستطاع نسبة الفعل الضار الى موظف أو موظفين بالذات يكون أساس المسئولية ما نص عليه فى المادة (١٧٤) مدنى جديد التى تقول :

١ ــ يكون المتبوع مسئولا عن الضرر الذى يحــدثه تابعه بعمله غير المشروع متى كان واقعا فى حال تأدية وظيفته أو بسببها •

٢ ــ وتقوم رابطة التبعية ولو لم يكن المتبوع حرا فى اختيار تابعه متى كانت له عليه سلطة فعلية فى رقابته أو توجيهه » •

(ب) وأساس المسئولية فى الحالة الاخرى حيث لا يستطاع نسبة الفعل الى موظف بالذات مانصت عليه المادة (١٦٣) مدنى جديد التىتقول:

« كل خطأ سبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض »

---

(١) الوسيط : الدكتور السنهورى • ج ١ صفحة ٨٠٨ •

وقد أوضحت محكمة النقض هـــذا المبـدأ فى حكمها الصادر فى ١٩٤٣/١١/٢٢ بقولها :

«... يكفى فى مساءلة المخدوم مدنيا أن يثبت أن الحادث قد تسبب عن خادم له ولو تعذر تعيينه من بين خدمه »

وزادت المحكمة على ذلك قولها :

« لا يشترط لمساءلة المخدوم عن خطأ خادمه أن يكون الخادم حاضرا أو ممثلا فى الدعوى التى تقام على المخدوم فالتنازل عن مخـــاصمة ورثة الخادم لا يحول دون مطالبة المخدوم ، اذ التنـــازل ليس فيه ما يفيد عدم مسئولية الخادم حتى يمكن أن يقال بعدم مسئولية المخدوم »

٣ ـ ولا يعفى الادارة من هذه المسئولية الا ثبوت أن العمل الضار قد ارتكبه الموظف فى غير أوقات العمل أو لا علاقة له بالعمل .

ومن هذا القبيل ما قضت به محكمة النقض فى حكمها الصـــادر فى ١٩٥٤/١/٢٦ بقولها :

« ان المادة (١٧٤) من القانون المدنى اذ نصت على مسئولية المتبوع عن الضرر الذى يحدثه تابعـــة غير المشروع ، قد جعلت ذلك منوطا بأن يكون هذا العمل واقعا فى حالة تأدية وظيفته أو بسببها » .

٤ ـ أما اذا كان الفعل الضار الذى يرتكبه الموظف متعلقا بتنفيذ واجبات الوظيفة ولكن عن رعونة أو اهمـــال أو عمد متجاوزا بذلك هذه الواجبات ، أو كان لا يتعلق بها مباشرة ولكنه يقـع بسببها أو بمناسبتها فان القضاء ـ وعلى رأسه محكمة النقض ـ قد توسع فى هذه الحالات وطبق عليها قواعد المسئولية كلما كانت الوظيفة هى التى ساعدت على اتيانه ، أو هيأت الفرصة لارتكابه .

فقد قضى بهذه المســـئولية فى حادث ارتكاب فراش مدرسة جريمة الترصد للناظر وقتله وهو يهم بمغادرة السيارة أمام باب المدرسة لاعتقاده أنه يضطهده (١) .

وقضى بها أيضا فى حادث خفير أحب امرأة متزوجة واستدرج زوجها ليلا الى منطقة دركه وقتله ليستأثر بها(٢) .

---

(١) نقض ١٩٤٠/٤/٢٢ . المحاماه س ٢١ رقم ١٨ س ١٩ .
(٢) نقض ١٩٤١/١/٢٧ مجموعة عمر رقم ١٩٦ ص ٣٩٦ .

وقضى بها كذلك فى حادث كونستابل ذهب لأداء مهمة رسمية ومعه مسدسه وخطر له فى الطريق أن يزور بعض أقاربه فانطلق منه المسدس وهو يعبث به وأصاب طفلا قتله (١) .

فهناك اذن معياران للخطأ بسبب الوظيفة :

(أ) يعتبر التابع قد ارتكب الخطأ بسبب الوظيفة لأنه لم يكن ليستطيع ارتكابه لولاها .

(ب) واما لأنه لم يكن ليفكر فى ارتكابه لولاها .

والى هذين المعيارين أشارت محكمة النقض فى حكمها الصادر فى قضية المرحوم الشيخ حسن البنا حيث قالت :

« لما كان يبين من الحكم المطعون فيه أن المحكمة قد أثبتت بالادلة السائغة التى ساقتها فى حكمها قيام رابطة السببية بين الخطأ والوظيفة على وجه يفيد أن الخطأ ما كان المتهمون ليرتكبوه أو يفكروا فى ارتكابه لولا الوظيفة وهو الشرط الذى تتحقق به مسئولية المتبوع عن فعل تابعه» (٢)

٥ ــ وأساس هذه المسئولية عموما فى مصر هو خطأ التابع فى رقابة تابعه ، وهو هنا خطأ مفترض لا يقبل منه اقامة الدليل على عكسه . ولا يعفيه من المسئولية الا نفى الخطأ عن تابعه فتسقط بالتبعية لا بصفة أصلية .

وفى هذا قالت محكمة النقض :

«ان أساس مسئولية السيد عن أخطاء خادمه قائمة قانونا على ما يفترض فى جانب المتبوع من الخطأ والتقصير فى اختيار التابع أو فى رقابته » (٣) .

٦ ــ وقد انتقد العلامة السنهورى هذا الأساس وقال انه يؤدى الى نتيجتين لا يصح التسليم بهما :

(أ) فى حالة ما اذا استطاع المتبوع أن ينفى علاقة السببية بين الخطأ والضرر والسببية هى ركن من أركان المسئولية .

---

(١) نقض ٢٨/٢/١٩٤٦ مجموعة عمر رقم ١١٥ .
(٢) نقض جنائى ٥/٤/١٩٥٥ . المحاماة . س ٣٦ ص ٧٨٥ .
(٣) نقض جنائي في ٦/١١/١٩٣٩ . المحاماه س ٢٠ ص ٥٨٣ .

(ب) في حالة ما اذا كان المتبوع غير مميز ، فلا يستطاع افتراض خطأ من جانبه •

ونادى الفقيه المصرى الكبير بأن يكون أساس مسئولية المتبوع هو مسئولية الشخص عن غيره (١) •

ولما كانت مسئولية الادارة فى مصر كما نرى هى مسئولية تبعية ففى وسع المضرور أن يختار بين أن يرجع بالتعويض على الموظف بمفرده ، أو على الادارة بمفردها ، أو عليهما معا •

أما بالنسبة للادارة فهى مسئولة عنه لا مسئولة معه . ولذلك فان لها الحق أن ترجع عليه بما دفعته عنه طبقا لنص المادة (١٧٥) مدنى التى تقول :

« للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه فى الحدود التى يكون فيها هذا مسئولا عن تعويض الضرر »

وهذا بالطبع فى حالة انفراد الموظف بالاضرار بالغير ، حيث تكون المسئولية فردية • أما اذا اشترك فيها خطأ الموظف مع خطأ الادارة فالمسئولية تكون تضامنية يقسم فيها التعويض بينهما بالتساوى الا اذا حدد القاضى نصيب كل منهما طبقا للمادة (١٦٩) مدنى •

٧ ــ ومن الواضح أن الحلول المدنية المطبقة فى مصر ، تستبقى مسئولية الموظف الشخصية عن جميع الاخطاء طبقا للمادة (١٦٧) بلا تفرقة ما اذا كان الخطأ واقعا بناء على نزوة شخصية أو اهمال أو عمد من الموظف المخطىء أو بناء على أمر الرئيس اذا ثبت أن طاعة هذا الامر كانت غير واجبة ، أو اذا عجز الموظف عن اثبات اعتقاده بمشروعية العمل الذى وقع منه بأسباب معقولة ، أو عجز عن اثبات أنه قد راعى فى عمله جانب الحيطة • وذلك بعكس السائد فى فرنسا كما رأينا من قبل •

٨ ــ ولم يبق على الادارة من مسئولية مؤكدة ومنفردة الا النوع الآخر من أعمال موظفيها وهو ما لا يمكن نسبته الى موظف بالذات ، وانما الى المرفق ذاته • وهو يقوم على خطأ ثابت لا مفترض ، وهو تقصير الادارة فى واجبها كشخص معنوى مثل اهمال فى العناية بالاسلاك الكهربائية بمدها فى الهواء بدلا من المواسير ، وسوء تنظيم المرفق ••• الخ

---

(١) الوسيط : الدكتور السنهوري ج ١ صفحة ١٠٤٨ :

ومن هذا القبيل حكم النقض الذى أقر مسئولية الادارة عن انتشار مرض وبائى فى الاشجار المغروسة فى الطريق العام(١) ، وحكمها الصادر بمسئوليتها عن الاضرار النـــاجمة عن حفر ترعة دون مراعاة الاعتبارات الفنية مما ترتب عليه حدوث رشح أضر بمبانى العزبة المجاورة(٢) .

وقالت فى أحد أحكامها :

« من حيث أنه وأن كان لجهة الادارة حرية ادارة المرافق العامة ، وحق تنظيمها والاشراف عليها الا أن ذلك لا يمنع القضـــاء ـ على ما جرى قضاء هذه المحكمة ـ من حق التدخل لتقرير مســئولية الادارة عن الضرر الذى يصيب الغير متى كان ذلك راجعا الى اهمالها أو تقصيرها فى تنظيم شئون المرفق العام أو الاشراف عليه »

مسئولية الادارة فى مصر عن الحيوانات والاشياء

١ ـ وقد وضـع المشرع المصرى قواعد خاصة للمسئولية فى حالات ثلاث تقوم أســاسا على فكرة «الخطأ فى الحراسة» وهى مسئولية حارس الحيوان ، وحارس البناء ، وحارس الاشـياء التى تتطلب حراستها عناية خاصة كالسيارات والآلات الميكانيكية ..الخ

والمسئولية فى هذه الحالات تقوم على أساس الخطأ الثـابت . غير أن المشرع ـ ازاء ما راعه من كثرة الحوادث ـ رأى تخفيفا على المضرورين أن يبنى هذه المسئولية على أساس الخطأ المفترض .

٢ ـ وقرينة الخطأ هنا فى وضعها المطلق تبين الى أى مدى بلغ تطور المسئولية فى نطاق القانون المدنى مما حدا بأنصار نظرية المخاطر ـ التى سبق ذكرها ـ الى القول بأن قرينة الخطأ فى هذه الصور ليست الا تحايلا لاقامة مسئولية على أساس خطأ وهمى لا وجود له (٣) .

ولعل قرائن الخطأ التى أخذ بها القانون المدنى الجديد ـ والتى بلغ مداها كما رأينا ـ بالرغم من استنادها الى فكرة الخطأ المفترض تقوم على أساس المخاطر . ولهذا فمن العسير أن نجـد حالة تسأل فيها الادارة فى فرنسا على أساس المخاطر ولا يمكن مساءلتها عنها فى مصر اللهم الا فيما

---

(١) نقض مدنى ١٩٤٤/١٢/٤ . المحاماه ١٩ ص ٣٥١ .
(٢) نقض مدنى ١٩٤٧/٤/١٧ . مجموعة عمر رقم ٧٤ ص ٢٠٦ .
(٣) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية ; د. سليمان الطماوى ص ٢٤٣ .

يتعلق بالأضرار الناجمة عن الأشغال العامة اذا لم يمكن نسبة خطأ للادارة ، ولم يكن الضرر راجعا الى آلات ميكانيكية (١) ٠

وقضى أيضا أنه اذا فصل مدير المصلحة عاملا من عمالها ، ووضح من الأوراق أن علة فصله هي سوء سلوكه فليس للقضاء أن يراقب على المصلحة في هذا الفصل ولا أن يغير من علته ، ولا أن يؤول بشأنها قرار مدير المصلحة ٠ (٢)

٣ ـ وقضى بعضها بأن للحكومة الحق في احالة الموظف الى المعاش قبل بلوغه السن المقررة للتقاعد ، ولكنها لا تملك ذلك الا لاعتبارات راجعة الى المصلحة العامة ، ولأسباب جديدة تقوم بذات الموظف المراد ابعاده عن الخدمة ٠٠٠ فاذا كان السبب الذي من أجله وقع الفصل لا يرجع الى المصلحة العامة ولا الى ذات الموظف كان الفصل اجراء مخالفا للقانون وحقت به مسئولية الحكومة ٠ (٣)

وأصدرت الدوائر المجتمعه بمحكمة الاستئناف حكما قضى بأنه لو ثبت أن رفت الموظف المؤقت كان لسبب غير المصلحة العامة ، وأنه حصل لسبب لا علاقة له أصلا بالمحافظة على هذه المصلحة ، كأن يكون الرفت للكيد بالموظف المرفوت فتكون الحكومة قد تجاوزت الحق المخول لها طبقا للقانون وللمقصود منه ، ويكون عملها هذا يعتبر اسرافا في استعمال الحق ٠ وان فكرة الشارع الأساسية سواء بالنسبة لصغار الموظفين أو كبارهم لم يقصد بتعبيره فيها « الحق المطلق » للحكومة أن يستعمل هذا الحق على اطلاقه بلا قيد ولا شرط ٠ فهذا الحق مقيد بوجوب حسن استعماله في حدود المصلحة العامة ٠ فاذا ما تجاوزت الحكومة هذه الحدود كارضاء غرض شخصي ، أو شهوة حزبية ، عد هذا العمل غير مشروع وخارجا عن دائرة القانون ٠ (٤)

مسئولية الادارة في مصر عن القرارات الادارية

١ ـ أما بالنسبة للقرارات الادارية فان الشارع وان لم يعرف هذه

---

(١) المصدر السابق ـ صفحة ٢٦٠ ٠
(٢) نقض ٢٨/١٢/١٩٤٤ ٠ اجموعة ٠ج ١ ص ٢٤٠ ٠
(٣) نقض ٢٣/١١/١٩٤٤ اجموعة ٠ ج ١ ص ٢٣٩ ونقض ١/٣/١٩٥٣ المجموعة ج ١ ص ٢٣٩ ٠
(٤) محكمة استئناف القاهرة في ٢٦/٤/١٩٢٧ ٠ المحاماه س ٧ ص ٧٩٩ ٠

القرارات ، ولم يبين ماهيتها ، ولم يحدد شروطهـا اللازمة لحصانتها من تعرض السلطة القضـائية لها بالتعطيل أو التأويل أو التعويض فان من وظيفة المحاكم القضائية أن تعطى الأجراء الادارى وضعه القانونى على هدى « حكمة » التشريع الكامنة وراء نصـوصه ، ومبدأ فصل السـلطات ، وضرورة حماية مصلحة الأفراد وحرياتهم الأساسية .

وانه من المتفق عليه فقها نقضاء أنه يجب توافره لتحقق هـذه الحصانة أن يكون القرار الادارى قد صدر فى الحدود المرسـومة قانونا للسلطة التى أصدرته . فاذا خرج عن هـذه الحدود كان اما اعتداء على سلطة أخرى ، واما عملا تعسفيا ضد الأفراد . (١)

ولقد قضت محكمة النقض بأن للمحكمة فى كل الأحوال أن تتحرى ما اذا كان عمل الادارة قد وقع وفقا للقانون أو مخالفا له لترتب على ذلك الفصل فى طلب التضمين المطروح عليها . وكما يصدق أيضا على ما يصدر عن الهيئات العامة الأخرى كالمجالس البلدية . (٢)

وقضت أيضا بأن المادة (١٥) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية اذ منعت المحاكم من نظر الدعاوى التى ترفع على الحكومة بطلب تضـمينات ناشئة عن اجراءات ادارية الا اذا وقعت مخالفة للقوانين لم تقصد بهـذه المخالفة مخالفة الأوضاع الشكلية وحدها ، بل قصدت أيضـا مخالفـة الغرض الذى ترمى اليه تلك القوانين . فان مخالفة الغرض أدخـل فى معنى مخالفة القانون من مخالفة الأوضاع الشكلية . ثم ان منع المحاكم من تأويل الأمر الادارى ليس معناه أنه متى كان مستوفيا أوضاعه الشكلية حرم على المحاكم أن تتعرض له اطلاقا ، بل معناه أنه اذا قام خلاف حول تنفيذه لشك فى مفهوم أو غموض فى مدلوله فان المحاكم لا تكون مختصة بتفسيره ، ولا أن تأمر بتنفيذه على وجه معين . (٣)

وقضت أيضا بأن المراد بالحق المطلق للحكومة فى فصـل موظفيها بلا حاجة الى محاكمة تأديبية هو تفرد الحكومة بتقدير صـلاحية الموظف ، وليس معناه أن تستعمله على هواها . ذلك أن هذه السلطة التقديرية ، وان كانت مطلقة من حيث موضوعها الا أنها مقيدة من حيث غايتهـا التى

---

(١) نقض ١٩٤٤/١٢/٢٨ . المجموعة ج ١ ص ٢٤٠ .
(٢) نقض ١٩٤٤/١١/٢٣ المجموعة . ج١ ص ٢٣٩ ونقض ١٩٥٣/٣/١ المجموعة ج ١ ص ٢٣٩ .
(٣) نقض ١٤٩٥/٢/٢٢ . المجموعة . ج١ ص ٢٤٠ .

يلزم أن تقف عند حد تجاوز هذه السلطة والتعسف فى استعمالها • (١)

٢ ـ وبعد انشـاء مجلس الدولة المصرى بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ اعتبر القرار الادارى ، وفقا للتعريف الذى جرى عليه المجلس منذ انشائه ، هو « افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح • وذلك بقصد احداث مركز قانونى معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة » • (٢)

والمعيار الذى أخذ به المجلس فى هذا الصدد هو معيار شكلى يضع موضع الاعتبار الجهة أو السلطة التى يصدر منها العمل • فما يصدر من الادارة أو من جهات ادارية ذات اختصاص قضـائى يعتبر عملا اداريا • وما يصـــدر من جهة أو سلطة أخرى كالبرلمان أو القضاء يعتبر عملا غير ادارى اعمالا لمبدأ فصل السلطات •

٣ ـ وعلى هـذا الأساس اعتبرت اللوائح قرارات ادارية تخضع لما تخضع له القرارات الفردية من أحكام •

وفى هذا المعنى قالت محكمة القضاء الادارى :

« ان شراح القانون العام وقضاء مجلس الدولة فى مصر وفرنسا ، قد اتجهوا الى اخضاع اللوائح بأنواعها الى اختصاص القضاء ، أخذا بالمعيار الشكلى فى التفرقة بين القرارات التشريعية والقرارات الادارية • وما دام أن القرار صـادر من السلطة التنفيذية فهو قرار ادارى جائز الطعن فيه أمام هذه المحكمة » • (٣)

ومن ثم كما يجوز الغاء اللوائح المعيبة يجوز طلب التعويض عنها • ولكن اللوائح ، وهى تتضمن قواعد عامة مجردة ، يندر أن ينال الأفراد منها ضرر بطريقة مباشرة • ولهذا يكون مرجع الضرر فى الغالب الى القرار الفردى الصادر تنفيذا للائحة معيبة •

---

(١) نقض ١٩٥٥/٦/٣٠ • المجموعة • ج٢ ص ١٠٢ •

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٢/٢ و ١٩٥٧/٣/٣٠ • مجموعة أبو شادى صفحة ١٧٣٢ •

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/١٢/٢٠ • س٩ ص١٥٤ وحكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/٢/٢٩ • مجموعة أبو شادى صفحة ١٧٣٥ •

فاذا رفعت الدعوى بطلب الغاء اللائحة المعيبة كان أساسها المصلحة intérêt ؛ واعتبرت دعوى عينيـــة أو موضوعيـــة objective

اما اذا رفعت بطلب الغاء قرار فردى أو التعويض عنه فهى دعـوى شخصية subjective وكان أساسها الاعتداء أو التهديد بالاعتداء على حق droit (١)

٤ ـ وقد اتبع المجلس قضاء مجلس الدولة الفرنسى فى تمييزه بين أوجه الالغاء الأربعة بالنسبة للحكم بالتعويض ٠

(أ) اذا كان القرار المطعون فيه معيبا بالانحراف بالســـلطة أو بمخالفة القانون فذلك يكون باستمرار سببا للحكم بالتعويض ٠

(ب) أما اذا كان القرار المطعون فيه معيبا فى الشكل أو الاختصاص فذلك يكون سببا للحكم بالتعويض فى بعض الحالات دون البعض الآخر رغم الحكم بالالغاء فيها جميعا ٠

وفى هذا المعنى قالت محكمة القضـــاء الادارى بالنســبة لعيب الشكل :

« ٠٠ واذا كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافيا بذاتـه لتبرير الغائه فانه ليس من المحتم أن يكون مصدرا للمسئولية ، وسببا للحكم بالتعويض اذا ما ترتب على تنفيذ القرار المشوب به ضرر للفرد ٠ ذلك أن عدم المشروعية هو فى الحقيقة خطأ مصـــلحى لأن أول واجبات الادارة أن تحترم القوانين واللوائح ٠ فاذا قامت باتخاذ قرار غير مشروع فانها تكون قد خرجت على أول واجباتها ، وبالتالى قد أتت عملا ايجابيا ضـــارا ٠ بيد أنه بالنسبة لعيبى الشكل والاختصاص ســـواء كانت الشكلية مقررة لمصلحة الفرد أم الادارة ، فان مسئولية الادارة لا تتقرر بمجرد تحقق الضرر فى جميع الحالات ٠ فاذا كانت مخالفة الشـــكل ، التى تؤدى الى الحكم بالغاء القرار المعيب لاتنال من صحته موضوعيا فانها لا تكون سببا فى الحكم بالتعويض ٠٠ مادام أن القرار ســـليم من حيث الموضوع ، وأنه فى وسع الادارة أو كان فى وســـعها أن تعيد تصحيحه وفقا للأوضاع الشكلية المطلوبة ٠ (٢) ٠

---

(١) انظر مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية ٠ د٠ سليمان الطماوى صفحة ٢٦١ ٠

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى ٦/٥/١٩٥٣ ٠ مجموعـــة أحكـــام المجلس ٠ س ٧ ص ١٠٧٦ وأيضا حكم المحكمة الادارية العليـــا فى ٢٣/٧/١٩٥٧ وأيضا فى ١٥/٦/١٩٦٣ مجموعة أبو شادى ٠ صفحة ١٧٥٥ ٠

وقضى بالنسبة لعيب الاختصاص بما يلي :

« ولأن كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافيـــا بذاته لتقرير الغائه ، الا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدرا للمسئولية وسببا للحكم بالتعويض اذا ما ترتب على تنفيذ القرار المعيب فى الشـــكل أو الاختصاص ضرر للفرد • وآية ذلك أن انعدام الاختصــاص اما أن يكون جوهريا أو فى صورة مبسطه • ومن صور انعدام الاختصاص المبســطة اعتداء المرءوس على سلطة الرئيس • وفى هذه الحالات ، متى كان العيب يؤدى الى الغاء القرار المشوب دون أن ينال من صحته موضـوعا ، فانه لا ينهض سببا للحكم بالتعويض •••• متى كانت الوقائع التى قام عليها تبرر صدوره ، وأنه فى وسع الادارة أو كان فى وسعها أن تصححه وفقا للأوضاع القانونية المطلوبة دون أن يكون من شأن ذلك تعديل تقديرهـا لموضوع القرار أو لملاءمة اصداره » • (١)

وقد استقر المجلس على هذه المبادىء • والواقع أن هذا القضاء يقوم على الاجتهاد ، أكثر مما يعتمد على معيار دقيق • ولهذا يضطر المجلس الى بحث كل حالة على حده • (٢)

٥ ـ والقرارات الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى هى قرارات ادارية وفقا للمعيار الشكلى ، وتعامل معاملة ســائر القرارات من حيث أوجه الطعن المختلفة •

أما ما جاء بالمادة (١١) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ من عـدم النص على الطعن فيها اذا كانت مشوبة بعيب انحراف السلطة ، والاكتفاء بالنص على العيوب الثلاثة الأخرى ، فان بعض الفقهاء يرجعون ذلك الى هفوة فى الصياغة قد شابت النص لأن التعسف ، وفقا لما استقر عليه القضاء ، هو نوع من مخالفة القانون بمخالفة روح القانون ، والتنكر لأهدافه (٣) بدليل أن مجلس الدولة قد قضى فى قرار صادر من احدى لجان التوفيق بقوله :

« ••• ومن حيث أنه فيما يتعلق بالتعسف فى استعمال الســـلطة فانه لم يقم عليه دليل » • (٤)

(١) حكم محكمة القضاء الادارى ٢٦/١٢/١٩٥٣ • مجموعة الأحكام • س ٨ صفحة ٢٥٢ وحكم ١٤/٣/١٩٥٥ • المجموعة • س ٩ صفحة ٣٦٧ وحكم المحكمة الادارية العليا فى ٩/٥/١٩٥٩ • مجموعة أبو شادى صفحة ١٧٥٩ •

(٢) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية • د• سليمان الطماوى • صفحة ٣٦٩ •

(٣) يؤكد ذلك معالجتها فيما بعد (م ١٠/١٤ من ق ٤٧/١٩٧٢) •

(٤) حكم ٧/٢/١٩٥٠ • المجموعة • س ٤ صفحة ٣١٠ •

فالمجلس فى هذه الدعوى لم يحكم بعدم الاختصاص أو بالرفض باعتبار أن التعرض لفحص عيب اساءة استعمال السلطة غير وارد فى النص وانما حكم بالرفض لعدم ثبوته بعد الفحص • ومفهوم المخالفة يفيد أنه لو ثبت لقضى فى الدعوى بالمسئولية على أساس عيب اساءة استعمال السلطة رغم عدم ورود هذا العيب فى النص • ولو لم يكن هذا المفهوم صحيحا لما تعرض له اطلاقا •

٦ ـ ورغم ضيق نطاق قضايا المسئولية التى تدخل فى اختصاص مجلس الدولة فانه لم يلتزم حدود المسئولية الادارية كما ترسمها القواعد المدنية ، وانما كشف عن ميل قاطع الى عدم تقيده بالقواعد المدنية ، وأخذ ـ فى النطاق الذى تسمح به قواعد الاختصاص ـ بالمبادىء الادارية التى رسمها مجلس الدولة الفرنسى فيما يتعلق بمسئولية الادارة مع بعض الاختلاف على النحو التالى :

(أ) رغم عدم أهمية التفرقة بين فكرة الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى عمليا بعد التوسع فى تطبيق فكرة الخطأ المصلحى كلما وقع الخطأ الشخصى أثناء أداء واجبات الوظيفة ، أو كان خارجها وكانت الوظيفة هى التى سهلت للموظف ارتكابه •• نقول رغم ذلك فان المجلس قد حاول التمييز بين الحالتين : فاذا كان من الممكن نسبة الخطأ الى موظف معين بالذات تسأل الادارة ، ولكن لا على أساس فكرة المخاطر التى أقامها مجلس الدولة الفرنسى ، وانما على أساس مسئولية المتبوع عن أعمال التابع • أما اذا لم يمكن نسبتها الى موظف معين فتسأل الادارة على أساس الخطأ الثابت • فالاختلاف هنا فى أساس المسئولية لا فى النتيجة وهى تحمل الادارة فى الحالتين المسئولية •

ويستخلص مما سبق أن مسئولية الادارة فى مصر مستمدة ـ كما رأينا ـ اما من الخطأ المفترض ، اعمالا لنظرية مسئولية المتبوع عن التابع ؛ واما الخطأ الثابت سواء فى الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية • (١)

وقد اعتنق مجلس الدولة هذا التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى بشكل واضح ؛ وانما على أسس خاصة به وليس على الأسس المدنية •

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٥١٩ لسنة ٣ قضائية • مجموعة هذه المحكمة • س ٢ • صفحة ٢١٥ •

من ذلك أنه قضى فى أحد أحكامه بما يلى فى دعوى امتناع موظف عن تنفيذ حكم • « من حيث أنه من المبادىء المقررة فى فقه القانون الادارى أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية وانما يسأل عن خطئه الشخصى ، وفيصل التفرقة بين الاثنين يكون بالبحث وراء نيـــة الموظف : فاذا كان يهدف من القرار الذى أصدره الى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحيا • أما اذا تبين أنه لم يعمل للصـــــالح العام ، أو كان يعمل مدفوعا بعوامل شخصيه ، أو كان خطؤه جسيما فانه يعتبر خطأ شخصيا يســأل عنه من ماله الخاص » • (١)

(ب) حاول الأخذ بفكرة تدرج الخطأ وفقا للظروف •

من ذلك أنه أوجب « التفرقه فى مسئولية الدولة بين ما يصــدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات وهى تعمل فى ظروف عادية رتيبة تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والروية ، وبين ما قد تضطر الى اتخاذه من قرارات واجراءات عاجله يمليها عليها ظروف ملحه غير عادية ، لا تمهل للتدبر ، ولا تحتمل التردد كالحـــــرب والفتنه والوباء والكوارث العامة • ففى الحالة الأولى تقوم مسئوليتها متى وقع خطأ من جانبها وترتب عليه احداث ضرر للغير ، وربطت بينهما علاقة ســببيه • وتتراوح هـــذه المسئولية تبعا لجسامة الخطأ والضرر • أما فى الحالة الثانية فالأمر متباين عنه فى الحالة الأولى اذ يقدر الخطأ بمقدار مغاير • وبالمثل تقدر المسئولية • فما يعد خطأ فى الأوقات العادية قد يكون سلوكا مباحا فى أحوال الضرورة الاستثنائية . وتتدرج المسئولية على هذا الأساس . » (٢)

بل ان المحكمة قد قطعت فى حكم آخر بأن « المسئولية التقصـــيرية بالنسبة للسلطات العامة لا ترتب الالتزام بالتعويض الا على ركن الخطأ • ولا يجوز أن تترتب مسئوليتها فى هذه الحالة على الخطأ العادى ، بل لابد لمحاسبتها أن يكون الخطأ جسيما » (٣)

(ج) ومجلس الدولة فى رفضه الأخذ بنظرية المخاطر ــ كأســـاس لمسئولية الادارة ــ لا يعنى أن رفضه لها كان مطلقا ، وانما تركها للمشرع ينظمها ، وأخـــذ بها فى نطاق ما تســـمح به قواعد الاختصاص ، وهى

---

(١) حكم ١٩٥٠/٦/٢٩ • المجموعة • س ٤ ص ٩٥٦ وحكم ١٩٥١/٢/٧ المجموعة س ٥ ص ٥٨٤ وحكم ١٩٥٢/٦/١٩ • المجموعة س ٦ ص ٢٣٨ •

(٢) حكم ١٩٥٤/١٢/١٤ فى القضية ٧ لسنة ٧ قضائية •

(٣) حكم ١٩٥٣/١١/١٥ • س ٨ ص ٤٤ •

التعويض عن الأضرار الناجمه عن قرار اداري معيب بشرط • (١) أن يكون الضرر ناجما عن القرار الاداري ذاته • (٢) وأن يكون القرار معيبا بأحد العيوب الأربعة المعروفة •

وقد بدأ المجلس يأخذ بهذه الفكرة في صورتها السلبية • ولكن سرعان ما قررها في صورتها الأيجابية أيضا •

فقد قضى مثلا في أحد أحكامه بما يلي في دعوى فصل موظف من غير الطريق التأديبي :

« ••• ذلك لأن الدولة اذا رغبت في أن تضحي بالموظف العمومي القابل للعزل باحالته الى المعاش قبل بلوغه السن المقررة للتقاعد ، استعمالا لحقها في حدود القانون والصالح العام ، فانه ينبغي عليها ان تتحمل في الوقت ذاته مخاطر هذا التصرف فتعوض الموظف المفصول تعويضا معقولا ، لما في ذلك من تطبيق صحيح لقواعد المسئولية في الفقه الاداري ، وتغليب لقواعد العدالة ، وتوفير الضمانات للدولة وموظفيها » • (١)

ولتوضيح المبدأ الجديد الذي قرره هذا الحكم نذكر أن القرار الصادر بفصل الموظف من غير الطريق التأديبي ، ولو أنه مشروع من جميع نواحيه ومقصود به تحقيق الصالح العام ، فان الدولة تسأل عنه على أساس المخاطر والعدالة اذا ما صدر في وقت غير غير لائق ، أو بطريقة تعسفيه ، أو بغير مبرر شرعي • وهنا يلتقي مجلس الدولة المصري مع زميله مجلس الدولة الفرنسي في أن الموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار ، فاذا ما فأجأته الادارة بالفصل من غير أن تمهد له أو تساعده على حياته الجديدة فانها تكون مجحفة في التصرف • وفي نفس الوقت يكون الموظف محقا في طلب التعويض •

« هل تسأل الادارة عن الأضرار المعنوية » ؟

هذا المبدأ مقرر في القانون المدني بالمادة (٢٢٢) بقوله « يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضا » •

---

(١) حكم ١٥/٦/١٩٥٠ المجموعة • س ٤ ص ٩٠٤ وايضا حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٢٠٥ لسنة ٨ قضائية جلسة ١٣/٦/١٩٦٥ • المحاماه • يوليه سنة ١٩٦٦ • صفحة ١١٤٩ •

ولكن مجلس الدولة الفرنسى مايزال حتى الآن ينكر هـــذه الحقيقة فلا يحكم بتعويض الأضرار المعنـــوية • ويميل مجلس الدولة المصرى الى الأخذ بهذا المسلك •

« طبيعة التعويض الذى يحكم به على الادارة »

تنص المادة (١٧١) مدنى على أن « التعويض يقدر بالنقد • على أنه يجوز للقاضى ، تبعا للظروف ، أن يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع ، وذلك على سبيل التعويض » •

ومعنى هذا أن التعويض نوعان •

١ ـ تعويض نقدى •

٢ ـ تعويض عينى •

على أن القاعدة فى القادون الادارى تختلف عنها فى القانون المدنى ، اذ يجب فى هذه الحالة هدم عدة تصرفات عامة من أجل منفعة خاصة • العينى لعدة اعتبارات :

١ ـ ان التعويض العينى قد يكون تماما على حساب المصلحة العامة .ذ يجب فى هذه الحالة هدم عدة تصرفات عامة من أجل منفعة خاصة •

٢ ـ ان مبدأ فصل السلطات يقتضى ألا يصدر القاضى أمرا صريحا للادارة بعمل أو امتناع عن عمل لا بصـــورة مباشرة أو غير مباشرة (عن طريق التهديدات المالية مثلا) •

٣ ـ على أن ذلك لا يمنع الادارة ذاتها من أن تلجأ الى الطريق العينى كلما كان ذلك ممكنا •

مدى التعويض :

لا تكاد تختلف الحلول الادارية عن المدنية فى هذا المجال • فالمسلم به أن التعويض المحكوم به يجب أن يغطى كل الضرر • ولا ينظر القاضى الى درجة الخطأ ـ اذا قامت المسئولية على أســـاسه ـ الا لمعرفة قيام ركن الخطأ أو عدم قيامه • بمعنى أنه فى حالة ثبوت الخطأ البسيط قد لا يحكم بتعويض ، وكان الادارة لم تخطىء اطلاقا • أما اذا حكم المجلس بقيـــام الخطأ ؛ سواء كان جسيما أو غير جســـيم ؛ فانه يقدر التعويض حسب

جسامة الضرر لا حسب جسامة الخطأ ٠ وهذه هى أيضا القاعدة المدنية ٠
فقد قضت محكمة النقض بما يلى :

« لما كان التعويض هو مقابل الضرر الذى يلحق المضرور من الفعل الضار ، ولا يصح أن يتأثر بدرجة خطأ المسئول عنه أو درجة غناه ، فان ادخال المحكمة جسامة الخطأ ويسار المسئول عنه بين العناصر التى راعتها عند تقدير التعويض يجعل الحكم معيبا ، متعيبا نقضه » ٠ (١)

---

(١) نقض ٢٠/١٢/١٩٤٨ ٠ المجموعة الرسمية س ٥٠ ص ٨٩ ٠

المراجع العربية

١ ـ الادارة . الأصول والأسس العلمية . د. سيد محمود الهوارى (طبعة ثالثة) .

٢ ـ الادارة العامة . د. سيد محمود الهوارى .

٣ ـ تقرير المستر لوثر جيوليك الخبير الادارى الامريكى (بتكليف من الحكومة المصرية) .

٤ ـ الحكم المحلى والديمقراطية . مصطفى الجندى الأمين العام للاتحاد الاشتراكى بمحافظة الغربية .

٥ ـ الميثاق الوطنى .

٦ ـ نظرية الدولة وأسس التنظيم . هارولد لا سكى (مترجم) سلسلة اخترنا لك .

٧ ـ الديمقراطية الأمريكية . هارولد لاسكى . ترجمة الدكتور راشد البراوى .

٨ ـ نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية . أرنست جريفت . ترجمة الدكتور محمد عبد المعز نصر .

٩ ـ أضواء على الديمقراطية العربية . محمد حامد الجمل .

١٠ ـ التخطيط الاقتصادى فى المجر . جوزيف بوجنار . ترجمة خليل قاسم .

١١ ـ التأميم فى الاتحاد السوفيتى . أفرايم لوكشين (مترجم) .

١٢ ـ مجموعة محاضرات حلقة البحث فى المشاكل الادارية المقارنة عام ١٩٥٩ .

١٣ ــ مجموعة التقارير والأبحاث التى ألقيت فى مؤتمر القادة الاداريين بدمنهور المنعقد فى الفترة بين ١٦ ــ ٢٩ ابريل ١٩٦٥ ٠

١٤ ــ البيروقراطية والاشتراكية ٠ د٠ عبد الكريم درويش ٠

١٥ ــ التخطيط الاشتراكى اللامركزى فى يوغسلافيا ٠ سيد أحمد البواب (ملحق الاهرام الاقتصادى) ٠

١٦ ــ الاشتراكية البريطانية ٠ هارولد ويلسون ٠ ترجمة سلسلة كتب سياسية ٠

١٧ ــ التعسف فى استعمال السلطة ٠ د٠ سليمان الطماوى ٠

١٨ ــ النظرية العامة للقرارات الادارية ٠ د٠ سليمان الطماوى ٠

١٩ ــ مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية ٠ د٠ سليمان الطماوى ٠

٢٠ ــ القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة ٠ د٠ محسن خليل ٠

٢١ ــ الوسيط للدكتور السنهورى (مصادر الالتزام (طبعة ١٩٥٢ ٠

٢٢ ــ الفعل الضار للدكتور سليمان مرقص (طبعة ثانية) ٠

٢٣ ــ مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا ٠ سمير أبو شادى (جزءان) ٠

٢٤ ــ القضاء التأديبى المعاصر ٠ صلاح الدين الطوخى ٠

٢٥ ــ مجموعة مبادىء أحكام المحاكم التأديبية ٠ محمود عنبر ٠

٢٦ ــ شرح قانون العقوبات المصرى ٠ أحمد أمين ٠

٢٧ ــ شرح القانون الجديد للمؤسسات العامة ٠ د٠ جمال العطيفى ٠

٢٨ ــ القطاع العام ٠ د٠ غريب الجمال ٠

٢٩ ــ الادارة العامة ٠ د٠ دلاور على وآخرين ٠

٣٠ ــ شرح نظام الادارة المحلية الجديد ٠ د٠ سليمان الطماوى ٠

المراجع الأجنبية

1 — Fayol, Henri : General and Industrial Management.
2 — Urwick, L. : The Elements of Administration.
3 — Sheldon, Oliver : The Philosophy of Management.
4 — Dimock, Marshall Edward : Public Administration.
5 — Glenn, W. : Budgeting, Profit Planning and Control.
6 — Glover, John G. : Managerial Control.
7 — Carnegie, Dale : Public Speaking.
8 — Hempel, E.H. : Top Management Planning.
9 — Taylor Fredrick, W. : Scientific Management.
10 — ——— : Shop Management.
11 — Tead, Ordway : The Art of Administration.
12 — Haire, M. : Psychology in Management.
13 — Allen, Louis : Management and Organisation.
14 — Durham, James : The Managerial Revolution.
15 — Davis : Fundamentals of Top Management.
16 — Koontz : Principles of Management.
17 — Kelly and Lozer : Managerial Marketting.
18 — Alderson : Marketting Behavior and Executive Action.
19 — Bernard : The Functions of the Executive.
20 — Brown : Organisation of Industry.
21 — ——— : Organisation of Management.
22 — Drucker : Concepts of the Corporation.
23 — Jewell, Cass Philip : Municipal and Administration in America.
24 — Roland Wraith : Local Government.
25 — Hanson : Managerial Problems.

مطابع الهيئة العامة للكتاب
رقم الايداع بدار الكتب ١٥٧٣ / ١٩٧٤

مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب